

T-193-80

T-193-80

**Nisshin Kisen Kaisha Ltd. (Plaintiff)**

v.

**Canadian National Railway Company and all other persons having claims against the plaintiff, its Ship *Japan Erica* or the fund hereby to be created (Defendants)**

Trial Division, Addy J.—Vancouver, February 26; Ottawa, April 10, 1980.

*Maritime law — Motion to set aside ex parte order that upon payment into Court of a specified amount, all other proceedings in any court arising from collision between plaintiff's ship and defendant's bridge be stayed — Whether claimant's proceedings should be stayed pending determination of owner's right to limit liability unless owner admits liability — Whether s. 648 of Canada Shipping Act empowers Federal Court to issue a restraining order — Whether Federal Parliament has constitutional capacity to empower Federal Court to restrain litigant from exercising its civil rights in a provincial superior court — Whether Federal Parliament has constitutional capacity to authorize Federal Court to stay civil proceedings in a provincial superior court — Whether, in the circumstances, the Court should exercise its discretion to stay proceedings and to issue restraining order — Motion denied — Canada Shipping Act, R.S.C. 1970, c. S-9, as amended by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 647, 648 — The British North America Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], ss. 91(10), 92(13),(14) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 22.*

Plaintiff instituted present action for limitation of its liability as owner of a ship that struck and heavily damaged a bridge owned by Canadian National Railway Company. The Court made an *ex parte* order that, upon payment into Court of a certain amount, all other proceedings arising from this event in any court be stayed. Canadian National Railway Company moves to set aside the order on the following grounds: a claimant's proceedings should not be stayed pending determination of owner's right to limit liability unless owner is prepared to admit liability to claimant; the Federal Court is not empowered by section 648 of the *Canada Shipping Act* to issue a restraining order; the Federal Parliament does not have the constitutional capacity to empower the Federal Court to restrain litigant from exercising its civil rights in a provincial superior court; the Federal Parliament does not have the constitutional capacity to authorize the Federal Court to stay civil proceedings in a provincial superior court or, in these circumstances, the Court should not exercise its discretion to stay proceedings and to issue a restraining order.

**Nisshin Kisen Kaisha Ltd. (Demanderesse)**

c.

**La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et toutes les autres personnes ayant des réclamations contre la demanderesse, son navire *Japan Erica* ou le fonds à être créé par les présentes (Défendeurs)**

Division de première instance, le juge Addy—Vancouver, 26 février; Ottawa, 10 avril 1980.

*Droit maritime — Requête en rejet de l'ordonnance ex parte prévoyant, sur consignation à la Cour d'une somme déterminée, la suspension de toutes autres procédures pendantes devant une cour relativement à la collision entre le navire de la demanderesse et le pont de la défenderesse — Il y a lieu de déterminer si l'action d'un réclamant devrait être suspendue en attendant la détermination du droit du propriétaire à la limitation de sa responsabilité, à moins que ce dernier n'admette sa responsabilité — Il y a lieu de déterminer si la Cour fédérale tient de l'art. 648 de la Loi sur la marine marchande du Canada le pouvoir de rendre une ordonnance de ne pas faire — Il y a lieu de déterminer si le Parlement fédéral a le pouvoir constitutionnel d'habiliter la Cour fédérale à empêcher un plaideur d'exercer ses droits civils devant une cour supérieure provinciale — Il y a lieu de déterminer si le Parlement fédéral tient de la Constitution le pouvoir d'autoriser la Cour fédérale à suspendre les procédures civiles devant une cour supérieure provinciale — Il y a lieu de déterminer si, dans les circonstances, la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire pour suspendre les procédures et rendre une ordonnance de ne pas faire — Requête rejetée — Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1970, c. S-9, modifiée par S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 647, 648 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n<sup>o</sup> 5], art. 91(10), 92(13),(14) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 22.*

La demanderesse a, à titre de propriétaire d'un navire qui a heurté et sérieusement endommagé un pont appartenant à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, intenté la présente action en vue de faire limiter sa responsabilité. La Cour a rendu une ordonnance *ex parte* prévoyant, sur consignation à la Cour d'une certaine somme, la suspension de toutes autres procédures pendantes devant une cour relativement à cet événement. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada introduit une requête en rejet de l'ordonnance aux motifs suivants: la détermination du droit du propriétaire à la limitation de sa responsabilité ne saurait suspendre l'action d'un réclamant, à moins que le propriétaire ne soit disposé à admettre sa responsabilité envers le réclamant; la Cour fédérale ne tient pas de l'article 648 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* le pouvoir de rendre une ordonnance de ne pas faire; le Parlement fédéral n'a pas le pouvoir constitutionnel d'habiliter la Cour fédérale à empêcher un plaideur d'exercer ses droits civils devant une cour supérieure provinciale; le Parlement fédéral ne tient pas de la Constitution le pouvoir d'autoriser la Cour fédérale à suspendre les procédures civiles

*Held*, the *ex parte* order will be confirmed, subject to certain amendments. The objection on the basis that the admission was incomplete must fail. Action for limitation of liability can be instituted and prosecuted without any admission of liability, but that liability must be either established or admitted before any order, decree or judgment limiting liability can be granted. The admission of liability of its very nature embodies without specifying them, an admission of all the facts required to create the legal liability. All admissions of fact in a pleading are considered formal admissions and cannot be contradicted by the party making them. However, they are only absolutely binding for the purpose of the particular action in which they are made. Therefore, a statement that the admission is made for the purposes of that action only cannot add to or derogate from the essence of an unqualified formal admission made in any pleading. With regard to the second objection, it is clear that section 648 does not specifically mention the power to issue a restraining order: it refers only to the power to stay proceedings. Every Court of superior jurisdiction must possess the innate right of controlling its own process and to control the actions before it. The Federal Court has the right to impose as a condition of any person being allowed to prosecute an action therein, a restriction against that person prosecuting in another forum an action for the same cause or matter. As to the third objection, section 648 does not authorize the Federal Court to restrain a person from instituting an action in a provincial court. Applicants must also fail on the fourth ground. Sections 647 and 648 deal with procedures directly related to the subject-matter of navigation and shipping which is under the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada. The right of Parliament to interfere with property and civil rights exists where such interference is necessary for the purposes of legislating generally and effectively in relation to matters confided to it by *The British North America Act, 1867*. The Parliament of Canada has the right to confer on a court or courts of its choosing exclusive jurisdiction over any matter which is reserved to its own exclusive jurisdiction by the constitution. It, also, is entitled to exercise the right to deprive the provincial courts of jurisdiction in this field. Since the Parliament of Canada has the right to control civil procedures in provincial courts pertaining to navigation and shipping, being a subject-matter within its exclusive power to legislate, it must possess the capacity to grant to the Federal Court a right to exercise on its behalf, control of that procedure in certain circumstances. Section 648 is a clear exercise of that power. As to the final ground of objection, the circumstances weigh very heavily in favour of a stay being granted. The present case is a classical one for which section 648 was specifically designed. There was a great deal of damage caused and there is a real possibility of numerous claims. Should the limitation action succeed, this would greatly reduce the amount of litigation not only for the shipowner, but for many of the claimants who might save a great deal of time as well as legal expenses and disbursements in attempting to establish liability when liability is in fact admitted in the limitation action.

*The Ships "A. L. Smith" and "Chinook" v. The Ontario Gravel Freighting Co.* (1914) 51 S.C.R. 39, applied.

devant une cour supérieure provinciale; subsidiairement, dans les circonstances, la Cour ne devrait pas exercer son pouvoir discrétionnaire pour suspendre les procédures et rendre une ordonnance de ne pas faire.

*Arrêt*: l'ordonnance *ex parte* sera confirmée, sous réserve de certaines modifications. L'argument fondé sur le fait que l'aveu aurait été incomplet doit être rejeté. Une action en limitation de responsabilité peut être intentée sans aveu de responsabilité. Toutefois, cette responsabilité doit être soit établie, soit reconnue avant l'octroi d'une ordonnance ou d'un jugement déclarant la limitation de responsabilité. Reconnaître sa responsabilité revient à reconnaître sans les préciser tous les faits constitutifs de la responsabilité légale. Tout aveu de faits dans une procédure est considéré comme formel et ne peut être contredit par son auteur. Toutefois, l'aveu formel ne lie son auteur qu'aux fins de l'instance au cours de laquelle il est fait. Par conséquent, la précision que l'aveu est fait aux fins de cette action seulement ne change rien aux conséquences qui s'attachent à tout aveu formel fait dans une instance. Pour ce qui est du second argument, il est clair que l'article 648 ne mentionne pas expressément le pouvoir de rendre une ordonnance de ne pas faire: il ne mentionne que le pouvoir d'arrêter les procédures. Toute Cour supérieure doit avoir droit de regard sur ses propres procédures et sur les actions dont on veut la saisir. La Cour fédérale a le droit d'exiger de toute personne qui intente une action devant elle qu'elle n'engage pas une action relative à la même affaire devant une autre juridiction. Pour ce qui est du troisième argument, l'article 648 n'habilite pas la Cour fédérale à empêcher une personne d'intenter une action devant une cour provinciale. Le quatrième argument avancé par les requérants doit être également rejeté. Les articles 647 et 648 parlent de procédures directement reliées à «La navigation et les bâtiments ou navires», domaine qui relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada. Le Parlement a le droit d'intervenir en matière de propriété et de droits civils lorsque cela est nécessaire pour légiférer de façon générale et efficace dans les domaines que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, lui a réservés. Le Parlement du Canada a le droit de conférer à un tribunal de son choix la compétence exclusive sur toute matière que lui réserve exclusivement la Constitution. Il est aussi en droit de priver les tribunaux provinciaux de la compétence en la matière. Le Parlement du Canada ayant droit de regard sur les procédures civiles devant les tribunaux provinciaux relatives au domaine de la navigation et des bâtiments ou navires, puisqu'il s'agit là d'un sujet qui relève de son autorité législative exclusive, il a la faculté d'accorder à la Cour fédérale le pouvoir de contrôler ces procédures pour son compte, dans certains cas. L'exercice de ce pouvoir se matérialise dans l'article 648. Quant au dernier argument, les circonstances penchent pour l'octroi d'une suspension. La présente affaire est une de celles pour lesquelles l'article 648 a été conçu. Des dommages importants ont été causés et la possibilité de nombreuses réclamations est réelle. Si l'action en limitation de responsabilité était accueillie, cela réduirait énormément le nombre de litiges non seulement pour le propriétaire, mais aussi pour la majorité des réclamants, qui pourraient épargner le temps et les frais de justice et autres qu'exigerait la preuve de la responsabilité, alors que celle-ci aurait en fait été reconnue dans l'action en limitation.

Arrêts appliqués: *Les navires "A. L. Smith" et "Chinook" c. The Ontario Gravel Freighting Co.* (1914) 51 R.C.S. 39;

*Miller v. Powell* (1875) cases decided in the Court of Session, No. 168, 4th series, Vol. II, applied. *Canadian National Railway Co. v. Lewis* [1930] Ex.C.R. 145, applied. *Valin v. Langlois* (1879) 3 S.C.R. 1, applied. *Attorney General for Alberta v. Atlas Lumber Co.* [1941] S.C.R. 87, applied. *British Columbia Telephone Co. v. Marpole Towing Ltd.* [1971] S.C.R. 321, referred to. *The "Abadesa"* [1968] 1 Lloyd's Rep. 493, referred to. *Tropwood A.G. v. Sivaco Wire & Nail Co.* [1979] 2 S.C.R. 157, referred to.

## MOTION.

## COUNSEL:

*P. D. Lowry* for plaintiff.  
*E. Chiasson* for defendants.  
*P. Gordon* for Neptune Bulk Terminals Ltd.  
*J. W. Perrett* for Vancouver Wharves Ltd.  
*M. Moseley* for Saskatchewan Wheat Pool.  
*J. Casey* for Pioneer Grain, and Burlington Northern Inc.  
*D. B. Smith* for Captain Jones.

## SOLICITORS:

*Campney & Murphy*, Vancouver, for plaintiff.  
*Ladner Downs*, Vancouver, for defendants.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

ADDY J.: The plaintiff instituted the present action pursuant to section 648 of the *Canada Shipping Act*<sup>1</sup> for limitation of its liability as owner of the ship *Japan Erica* which, on the 12th of October 1979, struck and heavily damaged the bridge known as the Second Narrows Railway Bridge spanning Vancouver Harbour. The bridge is owned by the Canadian National Railway Company, one of the defendants herein. The latter had previously instituted an action in this Court against the plaintiff in the present limitation of liability action, the ship itself, the captain of the ship and the pilot, claiming damages resulting from the collision.

<sup>1</sup> R.S.C. 1970, c. S-9, as amended by *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65, Schedule II, item 5.

*Miller c. Powell* (1875) causes jugées devant la Court of Session, n° 168, 4<sup>e</sup> série, vol. II; *Canadian National Railway Co. c. Lewis* [1930] R.C.É. 145; *Valin c. Langlois* (1879) 3 R.C.S. 1; *Le procureur général de l'Alberta c. Atlas Lumber Co.* [1941] R.C.S. 87. Arrêts mentionnés: *British Columbia Telephone Co. c. Marpole Towing Ltd.* [1971] R.C.S. 321; *The «Abadesa»* [1968] 1 Lloyd's Rep. 493; *Tropwood A.G. c. Sivaco Wire & Nail Co.* [1979] 2 R.C.S. 157.

*b* REQUÊTE.

## AVOCATS:

*P. D. Lowry* pour la demanderesse.  
*E. Chiasson* pour les défendeurs.  
*P. Gordon* pour Neptune Bulk Terminals Ltd.  
*J. W. Perrett* pour Vancouver Wharves Ltd.  
*M. Moseley* pour Saskatchewan Wheat Pool.  
*J. Casey* pour Pioneer Grain, et Burlington Northern Inc.  
*D. B. Smith* pour le capitaine Jones.

## PROCUREURS:

*Campney & Murphy*, Vancouver, pour la demanderesse.  
*Ladner Downs*, Vancouver, pour les défendeurs.

*Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par*

LE JUGE ADDY: La présente action, intentée par la demanderesse conformément à l'article 648 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*<sup>1</sup>, vise la limitation de sa responsabilité à titre de propriétaire du navire *Japan Erica* qui, le 12 octobre 1979, a heurté et sérieusement endommagé le pont connu sous le nom de Second Narrows Railway Bridge, lequel enjambe le port de Vancouver. Ce pont appartient à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, qui est l'un des défendeurs à l'instance. Devant la présente Cour, cette dernière avait auparavant intenté contre la demanderesse dans l'actuelle action en limitation de responsabilité, le navire lui-même, le capitaine du navire et le pilote une action en dommages-intérêts pour la collision.

<sup>1</sup> S.R.C. 1970, c. S-9, modifié par la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, article 65, annexe II, item 5.

In the statement of claim in the present action the plaintiff pleads that the damage was caused by an act or omission in the navigation of the ship but without its actual fault or privity and, therefore, claims to be entitled to limit its liability pursuant to section 647 of the *Canada Shipping Act*.

On the 18th of January 1980, following an *ex parte* application of the plaintiff, an order was issued by this Court providing, among other things, that, upon payment into Court of \$1,395,627.60 being the amount payable based on the ship's tonnage pursuant to sections 647 and 651, the following restrictions on other litigation against the owner on this matter would apply:

5. (a) Any proceedings in any court then pending in relation to this event shall by virtue of section 648 of the *Canada Shipping Act* be stayed except for the purpose of taxation and payment of costs; and

(b) The defendant, Canadian National Railway Company, and all other persons having any claims against the plaintiff for loss of or damage to property or any infringement of any rights arising out of or resulting from this event shall thereafter be restrained from bringing any action in any court against the plaintiff, its ship *Japan Erica* and all persons who have liability that is limited by virtue of sections 647 and 649(1) of the *Canada Shipping Act* in respect of this event.

The amount above stated was in fact paid into Court and the above-mentioned provisions of the order became effective. The order also provided for the usual advertising and notices to any persons wishing to merely claim against the fund to file notices of claim in the action and to those who wished to contest the plaintiff's right to limit its liability or the amount of the limitation, to file defences in the action. It also provided for various other procedural matters.

On the 6th of February 1980, a motion to which the present reasons relate, was launched by the Canadian National Railway Company and the other defendants to set aside the above-mentioned *ex parte* order. The pilot of the ship, as well as various potential claimants or defendants in the limitation action, some of whom were undoubtedly alerted by the public advertisement provided for in the *ex parte* order of the 18th of January 1980,

En l'espèce, la demanderesse fait valoir dans la déclaration que les dommages ont été causés par un acte ou omission dans la navigation du navire sans qu'il y ait toutefois faute ou complicité réelle de sa part; elle prétend par conséquent être en droit de faire limiter sa responsabilité en vertu de l'article 647 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

Le 18 janvier 1980, à la suite d'une demande *ex parte* présentée par la demanderesse, la Cour a délivré une ordonnance prévoyant entre autres que, sur consignation à la Cour de \$1,395,627.60, montant payable d'après les articles 647 et 651 compte tenu de la jauge du navire, les restrictions suivantes s'appliqueraient aux autres actions intentées contre le propriétaire et portant sur le même sujet:

[TRADUCTION] 5. a) Toutes procédures pendantes devant une cour relativement à cet événement seront, en vertu de l'article 648 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, suspendues, sauf en ce qui concerne la taxation et le paiement des dépens;

b) Et la défenderesse, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, et toute autre personne ayant une réclamation contre la demanderesse pour perte ou dommage causés aux biens ou violation de tout droit découlant ou émanant du présent événement devront dorénavant s'abstenir d'agir en justice contre la demanderesse, son navire *Japan Erica* et tous ceux dont la responsabilité est limitée en vertu des articles 647 et 649(1) de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, relativement au présent événement.

La somme susmentionnée a été consignée à la Cour et les dispositions susmentionnées de l'ordonnance ont pris effet. Ont été également prévues dans l'ordonnance des mesures de publicité et de notification afin que toute personne ayant simplement des réclamations à faire contre le fonds puisse déposer des avis de revendication dans l'action et que ceux qui désiraient contester le droit de la demanderesse à la limitation de sa responsabilité ou le montant de cette limitation puissent déposer leur défense. Cette ordonnance a aussi réglé diverses questions d'ordre procédural.

En vue du rejet de l'ordonnance *ex parte* susmentionnée, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et les autres défendeurs ont introduit le 6 février 1980 une requête à laquelle se rapportent les présents motifs. Le pilote du navire, ainsi que des réclamants ou défendeurs éventuels dans l'action en limitation, certains d'entre eux ayant indubitablement été informés par la mesure de publicité prévue par l'ordonnance *ex parte* du

also appeared on the present motion through counsel and made representations. My decision was reserved to allow counsel to submit written argument. Meanwhile, the provisions of the *ex parte* order were continued.

The following grounds for setting it aside were urged upon the Court:

1. A claimant's proceedings should not be stayed pending the determination of an owner's right to limit liability unless the owner is prepared to admit liability to the claimant;

2. The Federal Court is not empowered by section 648 of the *Canada Shipping Act* to issue a restraining order;

3. The Federal Parliament does not have the constitutional capacity to empower the Federal Court to restrain a litigant from exercising its civil rights in a provincial superior court;

4. The Federal Parliament does not have the constitutional capacity to authorize the Federal Court to stay civil proceedings in a provincial superior court;

5. Alternatively, in the circumstances of the case at bar, this Honourable Court should not exercise its discretion to stay proceedings and to issue a restraining order.

As to the first ground, the law is clear that an action for limitation of liability can be instituted and prosecuted without any admission of liability on the part of a plaintiff shipowner, but that liability must be either established or admitted before any order, decree or judgment limiting liability can be granted. See Edward Stanley Roscoe, *The Admiralty Jurisdiction and Practice of the High Court of Justice*<sup>2</sup>; *The Ships "A. L. Smith" and "Chinook" v. The Ontario Gravel Freighting Company*<sup>3</sup>; Edward C. Mayers, *Admiralty Law*

<sup>2</sup> Fifth Edition, 1931, at pp. 242 and 243.

<sup>3</sup> (1914) 51 S.C.R. 39 at p. 44.

18 janvier 1980, se sont également fait représenter par leur avocat dans la présente requête et ont fait des observations. J'ai réservé ma décision afin de permettre à l'avocat de soumettre des conclusions écrites. Entre-temps, les dispositions de l'ordonnance *ex parte* s'appliquaient.

Voici les arguments avancés devant la Cour pour faire rejeter cette ordonnance:

1. La détermination du droit du propriétaire à la limitation de sa responsabilité ne saurait suspendre l'action d'un réclamant, à moins que le propriétaire ne soit disposé à admettre sa responsabilité envers le réclamant;

2. la Cour fédérale ne tient pas de l'article 648 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* le pouvoir de rendre une ordonnance de ne pas faire;

3. le Parlement fédéral n'a pas le pouvoir constitutionnel d'habiliter la Cour fédérale à empêcher un plaideur d'exercer ses droits civils devant une cour supérieure provinciale;

4. le Parlement fédéral ne tient pas de la Constitution le pouvoir d'autoriser la Cour fédérale à suspendre les procédures civiles devant une cour supérieure provinciale;

5. subsidiairement, étant donné les circonstances de l'espèce, la présente Cour ne devrait pas exercer son pouvoir discrétionnaire pour suspendre les procédures et rendre une ordonnance de ne pas faire.

A propos du premier argument, la règle est claire: une action en limitation de responsabilité peut être intentée sans que le demandeur propriétaire de navire admette sa responsabilité. Toutefois, cette responsabilité doit être soit établie soit reconnue avant l'octroi d'une ordonnance ou d'un jugement déclarant la limitation de responsabilité. Voir Edward Stanley Roscoe: *The Admiralty Jurisdiction and Practice of the High Court of Justice*<sup>2</sup>; *Les navires «A. L. Smith» et «Chinook» c. The Ontario Gravel Freighting Company*<sup>3</sup>;

<sup>2</sup> Cinquième édition, 1931, pp. 242 et 243.

<sup>3</sup> (1914) 51 R.C.S. 39, à la p. 44.

and *Practice in Canada*<sup>4</sup>; also, David Maclachlan, *A Treatise on the Law of Merchant Shipping*<sup>5</sup> at page 97:

It is necessary before a decree in a limitation suit can be obtained that the liability of the shipowner should be established by a judgment or by admission.

It seems equally true that, unless liability is admitted or established, actions commenced to establish it will not be stayed pending determination of an owner's right to limit liability. See *Miller v. Powell*<sup>6</sup> at page 979:

When they [owners] admit liability the Court will proceed to stop all actions and suits brought or to be brought for the purpose of constituting liability. [The word in parenthesis is mine.]

Also Michael Thomas and David Steel, *British Shipping Laws, The Merchant Shipping Acts*<sup>7</sup>:

Where he admits liability, but not otherwise, the Court will stay actions brought for the purpose of establishing liability.

The question arising in the present case is really not whether there was in fact an admission of liability but, more specifically, whether the admission was too restricted. The last sentence of paragraph 2 of the statement of claim reads as follows:

For the purposes of this action, and this action only, the Plaintiff admits liability to the Defendants up to but not beyond the aggregate amount of "The Fund" hereby to be created.

The relevant portions of sections 647 and 648 read as follows:

647. (1) For the purpose of this section and sections 648 to 653

(2) The owner of a ship, whether registered in Canada or not, is not, where any of the following events occur without his actual fault or privity, namely,

(d) where any loss or damage is caused to any property, other than property described in paragraph (b), or any rights are infringed through

(i) the act or omission of any person, whether on board that ship or not, in the navigation or management of the ship, in the loading, carriage or discharge of its cargo or in

<sup>4</sup> First Edition, 1916, at p. 165.

<sup>5</sup> Seventh Edition, 1932.

<sup>6</sup> (1875) cases decided in the Court of Session, No. 168, 4th series, Volume II.

<sup>7</sup> Volume 11, Seventh Edition, 1976.

Edward C. Mayers: *Admiralty Law and Practice in Canada*<sup>4</sup>; voir aussi David Maclachlan: *A Treatise on the Law of Merchant Shipping*<sup>5</sup>, à la page 97:

a [TRADUCTION] Dans une action en limitation de responsabilité, une ordonnance ne peut être obtenue que si la responsabilité du propriétaire de navire a été établie par un jugement ou un aveu.

Il semble également vrai que, à moins d'un aveu ou d'un jugement, les actions intentées pour établir la responsabilité ne seront pas suspendues en attendant la détermination du droit du propriétaire à la limitation de sa responsabilité. Voir *Miller c. Powell*<sup>6</sup>, à la page 979:

b [TRADUCTION] Quand ils [les propriétaires] reconnaîtront leur responsabilité, la Cour procédera à la suspension de toutes les actions et procédures intentées ou à intenter en vue de l'établissement de la responsabilité. [C'est moi qui a ajouté les mots entre parenthèses.]

Voir aussi Michael Thomas et David Steel: *British Shipping Laws, The Merchant Shipping Acts*<sup>7</sup>:

c [TRADUCTION] Si, et seulement si, il reconnaît sa responsabilité, la Cour suspendra les actions intentées en vue de l'établissement de la responsabilité.

d La question qui se pose en l'espèce n'est pas réellement de savoir s'il y a effectivement eu aveu de responsabilité mais, plus précisément, de savoir si l'aveu a été trop limité. Voici la dernière phrase du paragraphe 2 de la déclaration:

e [TRADUCTION] Aux fins de la présente action seulement, la demanderesse admet sa responsabilité envers les défendeurs jusqu'à concurrence du montant global du «fonds» à être créé par les présentes.

f Voici les parties pertinentes des articles 647 et 648:

g 647. (1) Pour les objets du présent article et des articles 648 à 653,

h (2) Le propriétaire d'un navire, immatriculé ou non au Canada, n'est pas, lorsque l'un quelconque des événements suivants se produit sans qu'il y ait faute ou complicité réelle de sa part, savoir:

i d) avarie ou perte de biens, autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa b), ou violation de tout droit

(i) par l'acte ou l'omission de toute personne, qu'elle soit ou non à bord du navire, dans la navigation ou la conduite du navire, le chargement, le transport ou le déchargement

<sup>4</sup> Première édition, 1916, à la p. 165.

<sup>5</sup> Septième édition, 1932.

<sup>6</sup> (1875) causes jugées devant la Court of Session, n° 168, 4<sup>e</sup> série, volume II.

<sup>7</sup> Volume 11, septième édition, 1976.

the embarkation, carriage or disembarkation of its passengers, or

(ii) any other act or omission of any person on board that ship;

liable for damages beyond the following amounts, namely,

(3) The limits on the liability of an owner of a ship set by this section apply in respect of each distinct occasion on which any of the events mentioned in paragraphs (2)(a) to (d) occur without that owner's actual fault or privity, and without regard to any liability incurred by that owner in respect of that ship on any other occasion.

648. (1) Where any liability is alleged to have been incurred by the owner of a ship in respect of any loss of life or personal injury, any loss of or damage to property or any infringement of any right in respect of which his liability is limited by section 647 and several claims are made or apprehended in respect of that liability, the Admiralty Court may, on the application of that owner, determine the amount of his liability and distribute that amount rateably among the several claimants; and such court may stay any proceedings pending in any court in relation to the same matter, and it may proceed in such manner and subject to such regulations as to making persons interested parties to the proceedings, and as to the exclusion of any claimants who do not come in within a certain time, and as to requiring security from the owner, and as to payment of any costs, as the court thinks just.

Counsel for the defendant Canadian National Railway Company contends that the admission of liability must be without restriction and be absolutely binding for all purposes. He was, however, unable to quote any authority for this proposition.

Section 648 states that where any liability is alleged against the owner in cases where his liability is limited under section 647, the judge may proceed to determine the amount of the liability and to distribute it. The expression "is limited by section 647" in the first sentence of section 648(1) must be taken to mean "is alleged by the owner to be limited" because the very issue which the judge would normally be called upon to try would be whether, according to the facts as established, there existed in law any privity or fault of the owner. If so, then, obviously there would be no limitation and section 647 would not apply.

The lack of privity or fault and the resulting limitation of liability and therefore, of necessity,

de sa cargaison, ou l'embarquement, le transport ou le débarquement de ses passagers, ou

(ii) par quelque autre acte ou omission de la part d'une personne à bord du navire;

a responsable des dommages-intérêts au-delà des montants suivants, savoir:

(3) Les limites que le présent article fixe à l'égard de la responsabilité du propriétaire d'un navire s'appliquent chaque fois que se produit l'un quelconque des événements mentionnés aux alinéas (2)a) à d) sans qu'il y ait faute ou complicité réelle de la part du propriétaire, et indépendamment de toute responsabilité encourue par ce propriétaire à l'égard de ce navire à toute autre occasion.

c 648. (1) Lorsqu'il est allégué qu'une responsabilité a été encourue par le propriétaire d'un navire relativement à la mort ou à des blessures corporelles, ou à la perte ou l'avarie de biens ou à la violation de tout droit à l'égard desquels sa responsabilité est limitée par l'article 647, et que plusieurs réclamations sont faites ou appréhendées relativement à cette responsabilité, la Cour d'Amirauté peut, à la requête dudit propriétaire, fixer le montant de la responsabilité et répartir ce montant proportionnellement entre les différents réclamants; cette cour peut arrêter toutes procédures pendantes devant une cour relativement à la même affaire et procéder de la façon et sous réserve des règlements que la cour juge convenables, pour rendre les personnes intéressées parties aux procédures, pour exclure tous réclamants qui ne se présentent pas dans un certain délai, pour exiger des garanties du propriétaire et quant au paiement des frais.

f L'avocat de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada prétend que la reconnaissance de la responsabilité doit être complète et avoir force obligatoire à toutes fins. Toutefois, à l'appui de cette prétention, il n'a pu citer aucune jurisprudence.

g L'article 648 dit que, lorsqu'il est allégué qu'une responsabilité a été encourue par le propriétaire dans des cas où sa responsabilité est limitée par l'article 647, le juge peut fixer le montant de la responsabilité et le répartir. L'expression «est limitée par l'article 647» contenue dans la première phrase de l'article 648(1) doit s'interpréter comme signifiant [TRADUCTION] «est selon le propriétaire limitée», parce que le vrai problème que le juge i sera normalement appelé à trancher est de savoir, à partir des faits établis, s'il y a eu complicité ou faute de la part du propriétaire. Dans l'affirmative, naturellement il n'y aurait lieu à aucune limitation et l'article 647 ne s'appliquerait pas.

j Le défaut de complicité ou de faute et la limitation de responsabilité qui en résulte et, par le fait

the very existence of liability must, according to section 647(3), be related to the one distinct occasion on which the "events" occurred which are mentioned in section 647(2) and which would give rise to the limitation. An admission of liability in an action for limitation must therefore be specifically related to the occasion in question and to the circumstances surrounding it. Since it is not an admission made without prejudice and is not for the purpose of settling any legal action, it is not in any way privileged. I cannot see how it would enjoy any particular protection by reason of the fact that it is purported to be made "for the purpose of this action only," as opposed to a bare admission in any pleading.

The statement that the plaintiff considers itself liable contains in essence mixed elements of law and of fact. Law cannot as such be admitted: it exists *per se* at all times until modified or revoked by legislative authority. The admission of liability of its nature embodies without specifying them, an admission of all the facts required to create the legal liability. All admissions of fact in a pleading are considered formal admissions and cannot be contradicted by the party making them. They are as such to be distinguished from informal admissions which are merely considered as evidence. However, it is important to remember that formal admissions made in any pleading whatsoever, although they cannot be contradicted in the action, are only absolutely binding on the person making them for the purpose of the particular action in which they are made. (See *Cross on Evidence*, Third Edition, page 137.) I therefore fail to see how a statement that the admission is made for the purposes of that action only, can add to or derogate from the essence of an unqualified formal admission made in any pleading. As a necessary corollary to the principle that an admission in a pleading is only binding on the person making the admission for the purpose of the particular action in which it is made, is the principle that any formal admission need be made only for the purpose of determining the issues before the Court and for no other purpose. The admission in issue before me is by that test obviously sufficient. That admission of necessity would be absolutely binding in this action on the plaintiff in so far as the present defendants and claimants are concerned

même, l'existence de la responsabilité doivent, d'après l'article 647(3), se rapporter à l'un quelconque des «événements» mentionnés à l'article 647(2) et qui donneraient lieu à la limitation. La reconnaissance d'une responsabilité dans une action en limitation doit donc se rattacher particulièrement à l'événement en question et aux circonstances qui l'entourent. Puisqu'il ne s'agit pas d'un aveu fait sous toutes réserves ou visant le règlement d'une action, cet aveu ne bénéficie d'aucun privilège. Je ne vois pas comment cet aveu pourrait jouir d'une protection particulière au motif qu'on prétend le faire «aux fins de la présente action seulement», par opposition à un simple aveu fait dans une plaidoirie.

L'affirmation selon laquelle la demanderesse se considère responsable renferme en soi des éléments mixtes de droit et de fait. La loi en tant que telle ne saurait être reconnue: elle existe de plein droit jusqu'à ce qu'elle soit modifiée ou abrogée par le législateur. Reconnaître sa responsabilité revient à reconnaître sans les préciser tous les faits constitutifs de la responsabilité légale. Tout aveu de faits dans une procédure est considéré comme formel et ne peut être contredit par son auteur. Il se distingue par là de l'aveu non officiel, qui ne constitue rien d'autre qu'un élément de preuve. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que dans toute instance, l'aveu formel, bien qu'il ne puisse être contredit dans l'action, ne lie son auteur qu'aux fins de l'instance au cours de laquelle il est fait (voir *Cross on Evidence*, troisième édition, page 137). Par conséquent, je ne vois pas ce que la précision que l'aveu est fait aux fins de cette action seulement change aux conséquences qui s'attachent à tout aveu formel fait dans une instance. Le principe voulant qu'un aveu dans une instance donnée ne lie son auteur qu'aux fins de cette instance a pour corollaire qu'un aveu formel ne vise rien d'autre que le règlement des points litigieux dont la Cour est saisie. D'après ce critère, l'aveu qui nous intéresse est évidemment suffisant. Cet aveu inévitable lierait absolument la demanderesse à l'égard des présents défendeurs et réclamants et de tous ceux qui pourraient plus tard être en droit soit de contester l'action soit de réclamer au fonds.

and in so far as anyone else who might later on be entitled to either defend or share in the fund.

The objection on the basis that the admission was incomplete must for the above reasons fail.

Turning now to the second ground of objection to the effect that this Court is not empowered by section 648 to issue a restraining order, it is clear that section 648 does not specifically mention such power: it refers only to the power to stay proceedings. Statutory provisions conferring jurisdiction must be strictly construed. As Audette J. stated in *Canadian National Railway Co. v. Lewis*<sup>8</sup> at pages 150-151:

Statutory provisions giving jurisdiction must be strictly construed and that is especially true when the statute confers jurisdiction upon a tribunal, like the Exchequer Court, of limited authority and statutory origin, and in such a case a jurisdiction cannot be said to be *implied*. A court must not usurp a jurisdiction with which it is not clearly legally vested; but must keep within the limits of its statutory authority and should not exercise powers beyond the *scope of the Act* giving it jurisdiction and it cannot assume jurisdiction, unless clearly conferred, in respect of matters of prior origin to the Act.

This principle would certainly apply to any power which the Court would be attempting to exercise over a person's right to sue in another Court. The power to stay an action does not in any way include the power to restrain a person from instituting an action nor to order a person to refrain from prosecuting any action: a staying order is addressed to the procedural process of the Court itself against which the order is given. It is enforceable by the officers of the Court which is subject to the order to stay, while a restraining order is addressed to the litigants. However, every Court of superior jurisdiction, if not every tribunal of any kind, must possess the innate right of controlling its own process and, subject to the requirements of justice, to control the actions before it of those wishing to avail themselves of its jurisdiction. This Court would, therefore, have the right to impose as a condition of any person being allowed to prosecute an action in this forum a restriction against that person prosecuting in another forum an action for the same cause or matter.

<sup>8</sup> [1930] Ex.C.R. 145.

Par ces motifs, l'argument fondé sur le fait que l'aveu aurait été incomplet doit être rejeté.

Le second argument veut que la présente Cour ne soit pas autorisée par l'article 648 à rendre une ordonnance de ne pas faire. Il est clair que cet article ne mentionne pas expressément ce pouvoir: il ne mentionne que le pouvoir d'arrêter les procédures. Les dispositions légales attributives de compétence doivent être strictement interprétées. Comme l'a déclaré le juge Audette dans *Canadian National Railway Co. c. Lewis*<sup>8</sup>, aux pages 150 et 151:

[TRADUCTION] Les dispositions légales attributives de compétence doivent être strictement interprétées. Cela est particulièrement vrai lorsqu'un tribunal au pouvoir limité et d'origine légale tel que la Cour de l'Échiquier tient de la loi sa compétence; dans ce cas, on ne saurait parler de compétence *implícite*. Un tribunal ne peut s'attribuer une compétence dont il n'est pas expressément investi par la loi. Il doit rester dans les limites de la compétence que la loi lui confère et ne pas exercer de pouvoirs qui excèdent le *cadre de la Loi* qui lui donne compétence. En ce qui concerne les matières qui ont pris naissance avant la Loi, il n'est compétent que si la Loi le prévoit expressément.

Ce principe s'appliquerait certainement à toute compétence que la Cour tenterait d'exercer sur le droit d'une personne d'intenter une action devant une autre cour. Le pouvoir de suspendre une action ne renferme nullement celui d'empêcher une personne d'intenter ou de continuer une action en justice: une ordonnance de suspension vise les procédures qui se déroulent devant la Cour concernée. Ce sont les officiers de la Cour visée par l'ordonnance de suspension qui appliqueront celle-ci, alors qu'une ordonnance de ne pas faire s'adresse aux plaideurs. Toutefois, toute Cour supérieure, sinon toute juridiction, doit avoir droit de regard sur ses propres procédures et, sous réserve des exigences de la justice, sur les actions dont on veut la saisir. Par conséquent, la présente Cour aurait le droit d'exiger de toute personne qui intente une action devant elle qu'elle n'engage pas une action relative à la même affaire devant une autre juridiction.

<sup>8</sup> [1930] R.C.É. 145.

In order to avoid the possibility of any difficulty arising as to any of the many possible claims regarding a prescriptive limitations of actions, it would be much preferable to restrain prosecution of existing or future actions rather than the institution of any further actions. This would also be more in keeping with the spirit of section 648 which provides for stays of pending actions rather than forbidding the institution of new actions.

In view of the above, paragraph 5(b) of the order of the 18th of January 1980, which I previously quoted in full, will be deleted and replaced by the following:

(b) The defendant Canadian National Railway Company and all other persons wishing to maintain in this Court any claim against the plaintiff for loss or damages to property or any infringement of any rights arising out of or resulting from this event must do so in this present action and, hereinafter, must refrain from prosecuting beyond its mere institution any action in any court against the plaintiff, its ship *Japan Erica* and all persons who have liability that is limited by virtue of sections 647 and 649(1) of the *Canada Shipping Act*, in respect of this event

As to the third objection to the effect that the Parliament of Canada does not have the constitutional capacity to restrain a litigant from exercising its civil rights in a provincial court, there is no need of my dealing with the submission as I have now held that section 648 does not authorize this Court to restrain a person from instituting an action in a provincial court. The question as to whether Parliament could authorize it therefore does not in fact arise and is purely academic.

As previously stated, the fourth objection of the applicants in this motion is based on the proposition that the Parliament of Canada does not have the constitutional capacity to authorize the Federal Court to stay civil proceedings in a provincial court.

There is no doubt whatsoever that an action against the shipowners in the Province of British Columbia, founded on either contract or tort, falls within the realm of "Property and Civil Rights in the Province" and, therefore, within head (13) of

Afin d'éviter d'éventuelles difficultés provenant de l'une quelconque des nombreuses réclamations relatives à une limitation des actions, il serait préférable d'empêcher la poursuite des actions existantes ou futures plutôt que de prohiber toutes nouvelles actions. Du reste, cela correspondrait mieux à l'esprit de l'article 648, qui prévoit la suspension des actions en cours plutôt que l'interdiction d'engager de nouvelles actions.

Compte tenu de ce qui précède, le paragraphe 5b) de l'ordonnance du 18 janvier 1980, que j'ai cité ci-dessus en entier, sera supprimé et remplacé par ce qui suit:

b) La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, défenderesse à l'instance, et toute autre personne désirant maintenir devant la présente Cour toute réclamation contre la demanderesse pour perte ou dommage causés aux biens ou violation de tout droit découlant ou émanant de cet événement doivent le faire dans la présente action et, par la suite, s'abstenir de faire plus que d'intenter toute action, devant quelque tribunal que ce soit, contre la demanderesse, son navire *Japan Erica* et tous ceux dont la responsabilité est, en application des articles 647 et 649(1) de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, limitée à l'égard de cet événement . . .

Puisque je conclus que l'article 648 n'habilite pas la présente Cour à empêcher une personne d'intenter une action devant une cour provinciale, je n'ai pas à statuer sur le troisième argument, à savoir que la Constitution ne permet pas au Parlement du Canada d'empêcher une personne d'intenter une action devant une cour provinciale. La question de savoir si le Parlement pourrait l'y habiliter ne se soulève pas en réalité et est toute théorique.

Comme il a été indiqué plus haut, le quatrième argument des requérants est que le Parlement du Canada ne tient pas de la Constitution le pouvoir d'autoriser la Cour fédérale à suspendre les procédures civiles devant une cour provinciale.

Il ne fait pas de doute qu'une action contre les propriétaires du navire dans la province de la Colombie-Britannique, fondée sur le contrat ou le délit civil, porte sur «La propriété et les droits civils dans la province», c'est-à-dire tombe dans le

section 92 of *The British North America Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] which are among the matters as to which the provincial legislatures possess exclusive authority to legislate. I hardly think that

Administration of justice, which includes procedure in civil matters in all provincial courts, is also covered by section 92, (i.e. head (14)):

92. ...

14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

It is clear that a stay of proceedings is a procedural matter and that, therefore, authorization for stays in provincial courts of proceedings in matters reserved to the provinces lies also within the exclusive legislative authority of the provinces.

On the other hand, sections 647 and 648 of the *Canada Shipping Act* deal squarely with acts, omissions, liabilities and procedures directly related to the subject-matter of navigation and shipping which in turn is under the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada pursuant to head (10) of section 91.

The constitutional problem which arises when a matter which is reserved to the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada under section 91 is also a property and civil rights matter and, as such, is under the exclusive jurisdiction of the provinces under section 92 and is by no means a novel one. For instance, it is rare indeed where a matter, falling within the exclusive jurisdiction of Parliament, does not in some manner affect property and civil rights in a province. It has been held quite conclusively in several cases that the right of Parliament to interfere with property and civil rights exists where such interference is necessary for the purposes of legislating generally and effectively in relation to matters confided to it by *The British North America Act, 1867*. It has also been held that the exclusive power of legislation given to the provinces by head (14) of section 92 over procedure in civil matters means procedure in civil

champ d'application de l'article 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] qui porte sur les matières relevant des pouvoirs exclusifs des législatures provinciales. Je ne pense pas qu'il faille invoquer une jurisprudence pour étayer cette affirmation.

L'administration de la justice, qui comporte les procédures en matière civile devant tous les tribunaux provinciaux, est aussi mentionnée à l'article 92 (paragraphe (14)):

92. ...

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux.

Une suspension d'instance est manifestement une question procédurale. Par conséquent, devant les cours provinciales, l'autorisation de suspendre les procédures dans les domaines réservés aux provinces relève également des pouvoirs exclusifs des législatures provinciales.

Par contre, les articles 647 et 648 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* parlent expressément d'actes, d'omissions, de responsabilités et de procédures directement reliés à «La navigation et les bâtiments ou navires» une matière qui relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada en vertu de l'article 91(10).

Le problème constitutionnel résultant de ce qu'une matière réservée à la compétence exclusive du Parlement du Canada en vertu de l'article 91 constitue aussi une question de propriété et de droits civils qui, en vertu de l'article 92, relève exclusivement de la compétence des provinces n'est pas nouveau. Il est bien rare qu'une question relevant de la compétence exclusive du Parlement ne touche pas dans une certaine mesure à la propriété et aux droits civils dans une province. Plusieurs décisions ont clairement établi le droit du Parlement d'intervenir en matière de propriété et de droits civils lorsque cela est nécessaire pour légiférer de façon générale et efficace dans les domaines que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* lui a réservés. Il a été aussi décidé que la procédure en matières civiles, sujet qui relève exclusivement de la compétence des provinces d'après l'article 92(14), signifie la procédure dans

matters within the powers of the provincial legislatures.

The Parliament of Canada also has the right to confer on a court or courts of its choosing exclusive jurisdiction over any matter which is reserved to its own exclusive jurisdiction by the constitution. It also by the same token is entitled to exercise the right to deprive the provincial courts of jurisdiction in this field. These principles were affirmed shortly after Confederation, in 1879, by the Supreme Court of Canada in *Valin v. Langlois*<sup>9</sup>. See especially the following statements:

Per Ritchie C.J. at page 15:

... many matters involving property and civil rights are expressly reserved to the Dominion Parliament, of which the first two items in the enumeration of the classes of subjects to which the exclusive legislation of the Parliament of Canada extends are illustrations, viz.:—1. "The public debt and property;" 2. "The regulation of trade and commerce;" to say nothing of "beacons, buoys, light houses, &c., "navigation and shipping," "bills of exchange and promissory notes," and many others directly affecting property and civil rights; that neither this, nor the right to organize Provincial Courts by the Provincial Legislatures was intended in any way to interfere with, or give to such Provincial Legislatures, any right to restrict or limit the powers in other parts of the Statute conferred on the Dominion Parliament; that the right to direct the procedure in civil matters in those courts had reference to the procedure in matters over which the Provincial Legislature had power to give those Courts jurisdiction, and did not, in any way, interfere with, or restrict, the right and power of the Dominion Parliament to direct the mode of procedure to be adopted in cases over which it has jurisdiction, and where it was exclusively authorized and empowered to deal with the subject matter; or take from the existing courts the duty of administering the laws of the land; and that the power of the Local Legislatures was to be subject to the general and special legislative powers of the Dominion Parliament.

Per Henry J. at page 67:

The right of the Local Legislatures to legislate as to civil rights, as I have before stated, is subordinated to those civil rights not affected by Dominion powers of legislation and to those in the Province, and not including matters of a general character.

The 14th section gives local authority to deal with "administration of justice in the Province," which I construe to mean the power of legislating for the administration of justice in the Province in regard to the subjects given by the Act, and, to that extent only, to provide for "the constitution, maintenance and organization of Provincial Courts," including the procedure necessary for the administration of justice in reference to those and kindred subjects.

<sup>9</sup> (1879) 3 S.C.R. 1 (leave to appeal to Privy Council denied (1879-80) 5 App. Cas. 115).

les matières civiles qui sont de la compétence des législatures provinciales.

Le Parlement du Canada a aussi le droit de conférer à un tribunal de son choix la compétence exclusive sur toute matière que lui réserve exclusivement la Constitution. Il est donc en droit de priver les tribunaux provinciaux de la compétence en la matière. La Cour suprême du Canada a consacré ces principes peu de temps après la Confédération, en 1879, dans l'affaire *Valin c. Langlois*<sup>9</sup>. Voici quelques passages de cet arrêt:

Le juge en chef Ritchie, à la page 15:

[TRADUCTION] ... sont expressément réservées au Parlement du Dominion beaucoup de matières mettant en cause la propriété et les droits civils; les deux premiers articles de l'énumération des catégories de sujets auxquels s'étend l'autorité législative du Parlement du Canada en fournissent des exemples, savoir: 1. «La dette et la propriété publiques»; 2. «La réglementation du trafic et du commerce»; sans parler de «Les amarques, les bouées, les phares, etc., «La navigation et les bâtiments ou navires», «les lettres de change et les billets promissoires» et de beaucoup d'autres matières touchant directement à la propriété et aux droits civils. Ni ces matières ni le droit des législatures provinciales de créer des tribunaux ne sont destinés à porter atteinte aux pouvoirs que le Parlement tient des autres parties de la Loi ou à donner aux législatures provinciales le droit de les restreindre. Le droit de régir la procédure en matières civiles devant ces tribunaux ne vise que la procédure dans les matières pour lesquelles les législatures provinciales peuvent conférer compétence à ces tribunaux et ne peut porter atteinte au pouvoir du Parlement de déterminer la procédure à suivre dans les cas relevant de sa compétence exclusive ou pouvant être soustraits par lui à la compétence des tribunaux existants. L'autorité des législatures provinciales est donc assujettie aux pouvoirs législatifs généraux et spéciaux du Parlement du Dominion.

Le juge Henry, à la page 67:

[TRADUCTION] Le droit des législatures provinciales de légiférer sur les droits civils, comme je l'ai indiqué ci-dessus, est restreint aux droits civils que ne touche pas l'autorité législative du Dominion et à ceux dont l'objet est situé dans la province, étant exclues les matières d'un caractère général.

L'article 92(14) confère à l'autorité locale la compétence sur «l'administration de la justice dans la province», expression que j'interprète comme accordant le pouvoir de légiférer en vue de l'administration de la justice dans la province quant aux sujets visés par la Loi et, à cet égard seulement, de faire des lois concernant «la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province», et notamment la procédure nécessaire à l'administration de la justice en ce qui a trait à ces sujets et aux sujets similaires.

<sup>9</sup> (1879) 3 R.C.S. 1 (l'autorisation d'en appeler au Conseil privé a été refusée (1879-80) 5 App. Cas. 115).

Per Taschereau J. at page 76:

And, if I pass to the civil laws, that is to say, other laws than the criminal laws, I see in the B. N. A. Act many instances where Parliament can alter the jurisdiction of the Provincial Civil Courts. For instance, I am of opinion, that Parliament can take away from the Provincial Courts all jurisdiction over bankruptcy and insolvency, and give that jurisdiction to Bankruptcy Courts established by such Parliament; I also think it clear, that Parliament can say, for instance, that all judicial proceedings on promissory notes and bills of exchange shall be taken before the Exchequer Court or before any other Federal Court. This would be certainly interfering with the jurisdiction of the Provincial Courts. But, I hold that it has the power to do so *quoad all matters within its authority*.

The same principles have been reinstated on many occasions since then. One need only refer to the later case of *Attorney-General for Alberta v. Atlas Lumber Co. Ltd.*<sup>10</sup>

Per Rinfret J. at pages 100 and 101:

But it has long since been decided that, with respect to matters coming within the enumerated heads of sec. 91, the Parliament of Canada may give jurisdiction to provincial courts and regulate proceedings in such courts to the fullest extent.

That question was decided by this Court in *Valin v. Langlois* ((1879) 3 Can. S.C.R. 1, at pp. 15, 22, 26, 53, 67, 76, 77 & 89).

I would like to quote the following passage from Lord Atkin, delivering the judgment of the Privy Council in *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada* ([1931] A.C. 310, at 326-327):

If then the legislation in question is authorized under one or other of the heads specifically enumerated in s. 91, it is not to the purpose to say that it affects property and civil rights in the Provinces. Most of the specific subjects in s. 91 do affect property and civil rights, but so far as the legislation of Parliament in pith and substance is operating within the enumerated powers, there is constitutional authority to interfere with property and civil rights. The same principle would apply to s. 92, head 14, "the administration of justice in the Province", even if the legislation did, as in the present case it does not, in any way interfere with the administration of justice. Nor is there any ground for suggesting that the Dominion may not employ its own executive officers for the purpose of carrying out legislation which is within its constitutional authority, as it does regularly in the case of revenue officials and other matters which need not be enumerated.

The Parliament of Canada chose to allow the Exchequer Court, now the Federal Court, to share

<sup>10</sup> [1941] S.C.R. 87.

Le juge Taschereau, à la page 76:

[TRADUCTION] En ce qui concerne le droit civil, c'est-à-dire tout ce qui n'est pas droit pénal, je trouve que l'A. A. N. B. abonde en cas où le Parlement peut modifier la compétence des tribunaux civils provinciaux. Par exemple, j'estime que le Parlement pourrait soustraire aux tribunaux provinciaux leur compétence en matière de faillite et d'insolvabilité et l'attribuer à des cours de faillite instituées par ce Parlement. Selon moi, il est clair aussi que le Parlement pourrait décider, par exemple, que tous les litiges sur les billets promissoires et les lettres de change relèvent de la Cour de l'Échiquier ou de toute autre cour fédérale. Cela porterait certainement atteinte à la compétence des tribunaux provinciaux. Toutefois, je soutiens qu'il peut le faire à l'égard de toutes matières relevant de son autorité.

Les mêmes principes ont été maintes fois réaffirmés depuis. A cet égard, il suffit de nous reporter à la cause plus récente *Le procureur général de l'Alberta c. Atlas Lumber Co. Ltd.*<sup>10</sup>

Le juge Rinfret, aux pages 100 et 101, s'exprime ainsi:

[TRADUCTION] Toutefois, il a été depuis longtemps décidé que le Parlement du Canada peut conférer compétence aux tribunaux provinciaux à l'égard des matières tombant dans les catégories de l'art. 91 et qu'il a les plus larges pouvoirs pour déterminer la procédure à suivre devant ces tribunaux.

La présente Cour a tranché cette question dans *Valin v. Langlois* ((1879) 3 Can. R.C.S. 1, aux pages 15, 22, 26, 53, 67, 76, 77 et 89).

Lord Atkin s'est exprimé en ces termes en rendant le jugement du Conseil privé dans *Proprietary Articles Trade Association c. Le procureur général du Canada* ([1931] A.C. 310, aux pages 326 et 327):

Partant, si la loi en question s'autorise de l'une ou l'autre des catégories spécifiquement énumérées dans l'art. 91, rien ne sert de dire que cette loi affecte la propriété et les droits civils dans les provinces. La plupart des sujets spécifiquement mentionnés dans l'art. 91 affectent la propriété et les droits civils, mais, dans la mesure où la législation édictée par le Parlement se situe, de par son caractère véritable, dans les limites des pouvoirs énumérés, elle peut constitutionnellement affecter le domaine de la propriété et des droits civils. Le même principe s'appliquerait au paragraphe (14) de l'art. 92, «l'administration de la justice dans la province», même si la législation affectait, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, l'administration de la justice. Il n'y a non plus aucune raison qui permette de penser que le Dominion ne peut pas employer ses agents exécutifs en vue d'appliquer la législation qui entre dans ses pouvoirs constitutionnels, comme il le fait normalement dans le cas de ses fonctionnaires du revenu et dans d'autres domaines qu'il n'est pas utile d'énumérer.

Le Parlement du Canada a choisi la Cour de l'Échiquier, devenue maintenant la Cour fédérale,

<sup>10</sup> [1941] R.C.S. 87.

jurisdiction with the provincial courts in the field of navigation and shipping. It has the power, if it so chooses, to grant exclusive jurisdiction in this field to the Federal Court or to any other Court of its choice or which it might wish to create. Since it has the right to control civil procedures in provincial courts pertaining to navigation and shipping being a subject-matter within its exclusive power to legislate, it must necessarily possess the capacity to grant to the Federal Court a right to exercise, on its behalf, control on that procedure by staying proceedings in certain circumstances. Section 648 of the *Canada Shipping Act*, as enacted, is a clear exercise of that power and the Federal Court is an Admiralty Court as mentioned in the section (refer *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, section 22; see also *Tropwood A.G. v. Sivaco Wire & Nail Company*<sup>11</sup>). The provision for staying proceedings is obviously a necessary one to avoid multiplicity of proceedings regarding the same event. As to the requirement of having limitation of liability legislation for the protection of shipowners in order to promote and protect navigation and shipping in any area as well as international trade and commerce through any ports, there can be no doubt. For over two centuries civilized countries of the world have realized this (see *British Columbia Telephone Company v. Marpole Towing Limited*<sup>12</sup> and *The "Abadesa"*<sup>13</sup>). For these reasons the applicants must fail on this fourth ground of objection.

The final ground urged upon the Court was that it should not, in the particular circumstances of this case, stay the proceedings or issue any restraining order against any parties. Several arguments were advanced in support of this. The applicants stated that, as neither the pilot, the owner's agents, the tug owners nor the captain were parties to this limitation action, discovery could not be obtained against them, that Canadian National Railway Company might want to prosecute its claim in another court, that little prejudice would be caused the owner by refusing to stay proceed-

pour partager avec les tribunaux provinciaux la compétence en ce qui concerne la navigation et les bâtiments ou navires. Il pourrait tout aussi bien accorder compétence exclusive dans ce domaine à la Cour fédérale ou à quelque autre tribunal de son choix ou de sa création. Le Parlement ayant droit de regard sur les procédures civiles devant les tribunaux provinciaux relatives au domaine de la navigation et des bâtiments ou navires, puisqu'il s'agit là d'un sujet qui relève de son autorité législative exclusive, il a par voie de conséquence la faculté d'accorder à la Cour fédérale le pouvoir de contrôler ces procédures pour son compte, dans certains cas, au moyen de suspensions d'instances. L'exercice de ce pouvoir se matérialise dans l'article 648 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et la Cour fédérale est une Cour d'Amirauté telle qu'il est mentionné dans l'article (voir la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, article 22 et aussi *Tropwood A.G. c. Sivaco Wire & Nail Company*<sup>11</sup>). La disposition relative à la suspension d'instances est de toute évidence nécessaire pour éviter la multiplication des procédures portant sur le même événement. Quant à la nécessité d'avoir un texte limitant la responsabilité des propriétaires de navire en vue de promouvoir et de protéger la navigation et l'expédition de marchandises par mer ainsi que l'échange et le commerce internationaux dans les ports de commerce, elle ne fait aucun doute. Depuis plus de deux siècles, les pays civilisés du monde s'en sont rendu compte (voir *British Columbia Telephone Company c. Marpole Towing Limited*<sup>12</sup> et l'affaire *The «Abadesa»*<sup>13</sup>). Par ces motifs, le quatrième argument des requérants doit être rejeté.

Reste le dernier argument, voulant que, étant donné les circonstances particulières de l'affaire, la Cour ne suspende pas les procédures ou ne rende pas une ordonnance de ne pas faire contre quelque partie que ce soit. Les requérants font en effet valoir que, puisque ni le pilote, ni les agents du propriétaire, ni les propriétaires du remorqueur, ni le capitaine n'étant parties à cette action en limitation, on ne pourrait procéder à leur interrogatoire, que la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada pourrait souhaiter porter son action devant une autre juridiction, que le refus de sus-

<sup>11</sup> [1979] 2 S.C.R. 157 at p. 160.

<sup>12</sup> [1971] S.C.R. 321 at p. 338.

<sup>13</sup> [1968] 1 Lloyd's Rep. 493 at p. 498.

<sup>11</sup> [1979] 2 R.C.S. 157, à la p. 160.

<sup>12</sup> [1971] R.C.S. 321, à la p. 338.

<sup>13</sup> [1968] 1 Lloyd's Rep. 493, à la p. 498.

ings and that the applicants wanted to get on with the main action as quickly as possible.

These are fairly standard objections which one would expect to be raised by any person opposing a limitation action. The fear of losing the tactical advantage of being able to sue several parties and thereby to unearth evidence against the shipowner is not, in my view, a very weighty motive for refusing a stay. Furthermore, any delay on the plaintiff's part in prosecuting the present action, thus causing undue delay to the Canadian National Railway Company's main action, can be cured or prevented by an application to the Court in the normal way as provided for in Rules. The plaintiff undertook before the Court to do all it reasonably could to expedite the present limitation action. In view of this, should it be guilty of any unjustifiable delay, any of the defendants or claimants should experience no difficulty in obtaining immediate relief.

One cannot help but feel that the present case is truly a classical one for which section 648 was specifically designed. There was a great amount of damage caused and there is the real possibility of numerous claims. In the light of this, one has to consider the costs and the possible confusion and contradictory findings which might result from a multiplicity of actions.

Should the limitation action succeed, this would greatly reduce the amount of litigation not only for the shipowner but for many of the claimants who might save a great deal of time as well as legal expenses and disbursements in attempting to establish liability of the shipowner when liability is in fact admitted in the limitation action with the only real remaining issue being whether there was any actual privity or fault on the part of the shipowner. This is obviously an issue in which all possible claimants have a common interest. Should the liability prove to be limited, then, each claimant only has to establish the legal validity of its claim and the actual amount.

To summarize, the circumstances weigh very heavily in favour of a stay being granted. The *ex*

pendre les procédures ne causerait pas grand préjudice au propriétaire et que les requérants désirent poursuivre l'action principale le plus rapidement possible.

<sup>a</sup> Il s'agit là d'objections assez typiques auxquelles l'on s'attend de quiconque conteste une action en limitation. La crainte d'être privé de l'avantage de pouvoir poursuivre plusieurs parties et, par là, de découvrir des éléments de preuve contre le propriétaire du navire n'est pas, à mon avis, une raison qui suffit à justifier un refus de suspendre les procédures. De plus, des recours sont prévus dans les Règles de la présente Cour pour remédier à tout moyen dilatoire dont pourrait se servir la demanderesse dans la présente action pour retarder l'action principale de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada. La demanderesse s'est engagée devant la Cour à faire de son mieux pour accélérer la présente action en limitation de responsabilité. De ce fait, tout défendeur ou réclamant pourra obtenir facilement un redressement immédiat en cas de retard injustifié de la part de la demanderesse.

<sup>e</sup> Force est de reconnaître que la présente affaire est une de celles pour lesquelles l'article 648 a été conçu. Des dommages importants ont été causés et la possibilité de nombreuses réclamations est réelle. Dans ces conditions, il échet de tenir compte des frais, de la confusion et des conclusions contradictoires qui sont susceptibles de résulter de la multiplication des actions.

<sup>g</sup> Si l'action en limitation de responsabilité était accueillie, cela réduirait énormément le nombre de litiges non seulement pour le propriétaire, mais aussi pour la majorité des réclamants, qui pourraient épargner le temps et les frais de justice et autres qu'exigerait la preuve de la responsabilité du propriétaire, celle-ci étant en fait reconnue dans l'action en limitation, la seule question étant de savoir s'il y a eu complicité ou faute de la part du propriétaire du navire. De toute évidence, il s'agit là d'une question intéressant tous ceux qui sont susceptibles de se porter réclamants. S'il y a responsabilité limitée, chaque réclamant n'aura qu'à établir le bien-fondé de sa réclamation et le montant de celle-ci.

<sup>j</sup> Bref, les circonstances penchent pour l'octroi d'une suspension. L'ordonnance *ex parte* sera par

*parte* order will, therefore, subject to the amendments authorized by the present order, be confirmed and, subject to any further order of this Court, shall remain in full force and effect until trial or other final disposition of this limitation action.

In order to provide for any unforeseen circumstances and to retain some flexibility in the procedure provided for in the *ex parte* order, it shall be further amended by adding thereto the following paragraph to be numbered 9:

9. Any provision of this order may be varied by further order of this Court upon application by any party following due notice to all other parties. "Party" in this paragraph shall include persons who have chosen not to defend but who have merely filed claims against the fund.

Costs in this application shall be against the respondent, plaintiff in the cause.

conséquent, sous réserve des modifications qu'autorise la présente ordonnance, confirmée et, sous réserve de toute nouvelle ordonnance de la présente Cour, restera en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été statué sur l'action en limitation.

Pour tenir compte de l'imprévu et conserver une certaine souplesse à la procédure fixée dans l'ordonnance *ex parte* il sera ajouté à celle-ci un paragraphe 9 ainsi rédigé:

9. Sur demande de toute partie, après notification en bonne et due forme à toutes les autres parties, toute disposition de cette ordonnance pourra être modifiée par ordonnance de la présente Cour. Dans le présent paragraphe, «partie» comprend les personnes qui ont choisi de ne pas se porter défenderesses et ont simplement déposé des réclamations contre le fonds.

Les dépens de la présente requête seront à la charge de l'intimée, demanderesse dans la présente action.