

1947
 {
 July 28
 —
 1948
 {
 May 7
 —

EDGAR PERREAULT.....REQUÉRANT;

VS

SA MAJESTE LE ROI.....INTIMÉ

Crown—Petition of Right—Exchequer Court Act, R.S.C., 1927, c. 34, ss. 19 (c), 50A—Rule 149 of Exchequer Court General Rules and Orders—Crown not liable at common law for negligent acts of its officers or servants—Liability of Crown rests on statute—Damages claimed must result from a negligent act or omission of an officer or servant of the Crown while acting within the scope of his duties or employment in order to create a lien de droit between suppliant and Crown—Crown not liable to third parties for infraction of military regulations and doctrine of respondeat superior does not apply—Action dismissed.

Suppliant was advised by some uniformed soldiers stationed at a school of aviation that his shop would be destroyed if he failed to comply with certain demands they made upon him. Suppliant immediately informed the military police of such demands and was told by them that no soldier would leave the camp that evening. The shop was burned down that night. Suppliant seeks to recover damages from the Crown alleging negligence on the part of the aviators and their officers. The matter now comes before the Court for determination of certain questions of law set down for hearing before the trial.

Held: That the Crown's liability resulting from the negligence of its officers or servants does not rest on the common law but exists only in cases provided for by the law creating it.

2. That in order to create a *lien de droit* as between the suppliant and the Crown, the damages claimed must result from an act or omission done through the negligence of the officer or servant of the Crown while acting within the scope of his duties or employment.
3. That an infraction of the military regulations does not impose any liability on the Crown towards third parties and the rule *respondeat superior* does not apply in such a case.
4. That a question of law may be disposed of by the Court before the trial.

ARGUMENT on question of law ordered to be set down and disposed of before the trial.

1948

PERREAULT

v.
LE ROI

Michaud J.

The argument was heard before the Honourable Mr. Justice Michaud, Deputy Judge of the Court, at Rimouski.

L. J. Gagnon for suppliant.

Raoul Fafard for respondent.

The facts and questions of law raised are stated in the reasons for judgment.

MICHAUD D.J. now (May 7, 1948) delivered the following judgment:

Par sa pétition de droit en date du 5 avril 1944, et produite le 27 mai de la même année, le requérant réclame de Sa Majesté le Roi la somme de \$7,350 avec intérêt et dépens.

Le requérant allègue en substance, aux paragraphes 1, 2 et 3 de sa pétition que le 27 avril 1942, il était propriétaire d'une boutique de forge située dans la paroisse de Ste-Flavie, district de Rimouski, province de Québec, à proximité d'un aéroport du Gouvernement du Canada; qu'il avait exploité cette boutique de forge pendant plusieurs années, qu'elle rapportait \$50 par semaine, qu'elle valait avec son outillage et les machines qui y étaient en réparation, \$3,130.

Aux paragraphes 4, 5, 6 et 7, il allègue qu'au cours du mois d'avril 1942, une campagne intense a été faite dans la province de Québec, relativement au plébiscite qui avait été ordonné par le gouvernement fédéral et qui devait avoir lieu le 27 avril; que l'objet de ce plébiscite était d'obtenir une expression d'opinion des électeurs de tout le Canada afin que le gouvernement pût savoir si la population était disposée à le relever de certaines promesses relativement au service militaire; que tous les partis politiques dans la province de Québec attachaient une grande importance au résultat du plébiscite et que pour cette raison une campagne intense de publicité a été faite dans le Québec, plus particulièrement dans le district de Rimouski; qu'à la demande de différentes organisations politiques, le requérant

1948
 PERREAULT
 v.
 LE ROI
 Michaud J.

a consenti à ce que des affiches exposant différents aspects de la question fussent posées à l'extérieur de sa boutique de forge.

Au paragraphe 8, il allègue que le 27 avril, dans le cours de l'après-midi, un groupe d'aviateurs en uniforme, de l'aéroport de Mont-Joli, connu sous le nom d'Ecole de Bombardement et de Tir N° 9, se sont arrêtés à la boutique de forge du requérant, l'ont sommé de faire disparaître les affiches favorables à une réponse négative au plébiscite qui étaient affichées sur les murs, ont tenté même d'arracher lesdites affiches, cherchant à se rendre maîtres du requérant et lui déclarant plus spécialement que si lesdites affiches n'étaient pas enlevées, sa boutique allait sauter.

Au paragraphe 9, il allègue qu'il a téléphoné à la police militaire de l'aéroport de Mont-Joli pour se plaindre desdites menaces et pour faire savoir que ceux qui les avaient faites semblaient bien disposés à les mettre à exécution; qu'une personne en autorité a alors assuré le requérant qu'aucun aviateur ne sortirait du camps au cours de la soirée et qu'il serait protégé.

Au paragraphe 10, il allègue que, contrairement à cette déclaration, aucune mesure de protection n'a été adoptée, que des aviateurs, stationnés à la dite Ecole N° 9, sont sortis dans le cours de la nuit et ont incendié vers deux heures du matin la boutique de forge du requérant avec tout ce qu'elle contenait et lui ont causé une perte de \$7,350.

Les paragraphes 11, 12, 13 et 14 de la pétition rapportent les démarches infructueuses que le requérant a faites auprès de la Police Provinciale pour identifier les coupables, et les ennuis suscités par les officiers de l'aviation pour empêcher la découverte de celui ou ceux qui auraient pu commettre le délit.

Dans les paragraphes 15, 16 et 17 le requérant allègue que l'incendie de sa boutique de forge a été causé par des membres du personnel de l'aéroport de Mont-Joli qui ont intentionnellement mis le feu à la bâtisse du requérant pour donner suite aux menaces antérieurement faites; et que dès après l'incendie et avant que toute autre personne ait pu circuler, le requérant et ses voisins ont constaté que des pistes, bien marquées sur la neige, se dirigeaient de l'en-

droit où le feu avait été mis à l'arrière de la boutique du requérant jusqu'au terrain même de l'aéroport; et seule une personne pouvant venir de l'école et faisant partie de son personnel a pu allumer le feu qui a causé l'incendie et les dommages réclamés dans sa pétition.

1948
 PERREAUZI
 v.
 LE ROI
 Michaud J

Dans le paragraphe 17 il allègue en conclusion que les dommages qu'il réclame ont été causés par suite de la faute et négligence des préposés de l'intimé, tous membres des forces aériennes de Sa Majesté le Roi.

Dans les paragraphes 18 et 19, il allègue la perte de clientèle à la suite de l'incendie de sa boutique et la perte d'emploi et une diminution de gains.

Enfin, dans le paragraphe 20, il allègue qu'il est bien fondé à réclamer les dommages mentionnés dans sa pétition puisque l'intimé est responsable de ses préposés et de leurs actes, et particulièrement des actes et délits commis par les membres de ses forces aériennes pour le compte du Canada et spécialement des actes, délits et négligences des membres de la force aérienne du Canada stationnés à l'École N° 9 de Mont-Joli.

L'intimé dans sa défense produite le 27 juin 1944, nie tous les allégués contenus dans la pétition excepté ceux des paragraphes 6, 7 et 11 qu'il admet, et en plus il soulève les objections suivantes:

Le Procureur Général du Canada au nom de Sa Majesté soumet que la pétition de droit est mal fondée en droit, en ce qu'elle n'allègue aucune cause d'action contre Sa Majesté ou quelques faits qui puissent engager la responsabilité de Sa Majesté ou pour lesquels Sa Majesté puisse être appelée à répondre. Si, de plus, la pétition de droit contient quelque cause d'action contre Sa Majesté, ce n'est pas une cause d'action pour laquelle, en vertu des dispositions de la loi et de la pratique, une pétition de droit puisse avoir lieu ou être plaidée; le Procureur Général du Canada soumet que ces objections en droit et toutes autres à l'encontre de cette pétition de droit devraient être entendues et déterminées avant la preuve de faits en cette cause.

Par ordonnance, en date du 28 juillet 1947, conformément aux dispositions de la règle 149 des règles et ordonnances de cette Cour, j'ordonnais aux procureurs des parties de soumettre chacun un plaidoyer par écrit. L'intimé a

1948
 PERREAULT
 v.
 LE ROI
 Michaud J.

produit le sien le 9 octobre 1947, et celui du requérant fut produit le 12 janvier 1948, et la réponse de l'intimé le 10 février 1948. Si cette Cour a juridiction dans la présente cause, elle doit découler des articles 19 (c) et 50 (a) de la Loi de la Cour de l'Echiquier (S.R.C. 1927, ch. 34) telle qu'amendée, lesquels se lisent comme suit :

9. La Cour de l'Echiquier a aussi juridiction exclusive en première instance pour entendre et juger les matières suivantes :

(c) Toute réclamation contre la Couronne provenant de la mort de quelqu'un ou de blessures à la personne ou de dommages à la propriété, résultant de la négligence de tout employé ou serviteur de la Couronne pendant qu'il agissait dans l'exercice de ses fonctions ou de son emploi.

50A. Aux fins de déterminer la responsabilité dans toute action ou autre procédure intentée par ou contre Sa Majesté, une personne qui en tout temps depuis le vingt-quatrième jour de juin mil neuf cent trente-huit, était membre des forces navales, militaires ou aériennes de Sa Majesté, pour le compte du Canada, est censée avoir été à cette époque un serviteur de la Couronne.

L'argument soulevé par le Procureur Général au nom de l'intimé se résume à ceci : la pétition de droit est mal fondée en droit et en ce qu'elle ne relève d'aucune cause d'action contre Sa Majesté, ni d'aucun fait qui puisse engager la responsabilité de Sa Majesté.

En réponse le requérant soumet :

que dans sa pétition, par l'ensemble de ses allégués, il montre un bon droit d'action ;

que les faits allégués sont suffisants s'ils sont prouvés, pour établir la responsabilité de la Couronne en sa faveur ;

qu'en droit il n'est pas nécessaire d'attribuer à tel ou tel officier, aviateur ou autre serviteur de la Couronne en particulier, la faute, négligence ou imprudence dont il se plaint ;

que la faute ou négligence alléguée s'applique aux serviteurs de la Couronne, officiers en charge du camp d'aviation de Mont-Joli, lesquels, par leur faute, négligence ou incurie, bien qu'ils aient été avertis du danger qui menaçait les biens du pétitionnaire, ont négligé de prendre les précautions voulues pour empêcher que cette menace se réalise et, subséquemment, ont pris tous les moyens qui étaient en leur pouvoir pour empêcher le requérant de découvrir les aviateurs qui avaient commis le méfait dont il a souffert, et dans l'exercice de leurs fonctions.

Il me semble assez clair que le pétitionnaire soit sous la fausse impression que l'intimé est responsable de tous les

actes de ses préposés et de leurs délits. Il l'affirme au paragraphe 20 de sa pétition et le répète dans son plaidoyer écrit.

La responsabilité de la Couronne pour la négligence de ses employés et serviteurs est de droit strict, purement statutaire; elle ne repose pas sur le droit commun et n'existe que dans les cas prévus par la loi qui l'a créée. Ce principe a été maintenu par les tribunaux et par cette Cour, notamment dans la cause *Legault v. Le Roi* (1):

Where a liability not existing at common law is created by Statute, and the Statute provides a particular remedy, that remedy must be followed. *Fort Francis Pulp & Paper Co. v. Spanish River Pulp, Paper Co.* (1931) 2 D.L.R. 97.

Les dispositions statutaires en question, sont les articles 19 (c) et 50A de la Loi de la Cour de l'Echiquier du Canada (*supra*).

Pour qu'il y ait lieu de droit entre le pétitionnaire et l'intimé, il faut que les dommages résultent d'un acte ou d'une omission dû à la négligence d'un employé ou serviteur de l'intimé pendant qu'il *agissait dans l'exercice de ses fonctions ou de son emploi*.

Dans la cause de *Halparin v. Bulling* (2), à la page 474 le juge Duff s'exprime ainsi:

The principle of law by which our decision in this appeal must be governed is stated in these words by Cockburn, C.J. in *Storey v. Ashton* at page 479: "The true rule is that the master is only responsible so long as the servant can be said to be doing the act in the doing of which he is guilty of negligence in the course of his employment as a servant."

Dans la cause de *Curley v. Latreille* (3) le juge Anglin, à la page 156 dit:

But there is no liability in either country where the illegal or criminal act is done wantonly for some purpose of the servant himself and not in the course of his duties.

Dans sa pétition et ses autres déclarations écrites le requérant se garde bien d'affirmer ou d'alléguer que l'aviateur qui aurait mis le feu à sa boutique agissait dans l'exercice de ses fonctions ou de son emploi.

Même si tous les faits allégués dans la pétition de droit étaient prouvés, et qu'un membre du personnel de l'aéroport de Mont-Joli aurait, dans la nuit du 27 avril, mis le feu à la boutique du requérant, Sa Majesté ne pourrait

(1) (1931) Ex.C.R. 167 et s.

(3) (1919) 60 S.C.R. 131.

(2) (1914) 50 S.C.R. 471.

1948
 }
 PERREAULT
 v.
 LE ROI
 —
 Michaud J.
 —

être tenue responsable envers le requérant. Qu'il me suffise de citer à l'appui de ceci, deux décisions, l'une de cette Cour dans la cause de *Bouthillier v. Le Roi* (1); l'autre, de la Cour Suprême du Canada, dans la cause *The King v. Anthony and Thompson* (2).

Dans la première de ces causes, *Bouthillier v. Le Roi*, un sergent-major de l'armée canadienne, sous permission, et même après refus de la part du sous-officier en charge de la garde des véhicules moteurs, s'était emparé d'un camion de l'armée et filait sur la route de Chambly lorsqu'il frappa une jeune fille et la blessa grièvement. Il fut trouvé coupable de négligence. Comme il n'était pas en devoir et n'agissait pas dans l'exercice de ses fonctions, mais qu'il était en permission et qu'il allait visiter l'aéroport de St-Hubert pour satisfaire sa légitime curiosité, j'ai dû décider que la Couronne n'était pas responsable de son délit. J'ai dû aussi décider que la Couronne ne pouvait être responsable des dommages par la négligence du sous-officier qui avait laissé sortir le camion, puisque ce n'était pas la négligence du sous-officier qui était cause de l'accident et des dommages mais bien celle du sergent-major.

Dans la cause *Thompson and Anthony v. The King* un groupe de soldats étaient transportés dans un camion de la Défense nationale d'un endroit à un autre et sous la surveillance d'un sous-officier. Durant le parcours, pour s'amuser, certains tirèrent des cartouches blanches de l'arrière du camion. L'un d'eux tira une cartouche inflammable qu'il avait volée au dépôt et mit le feu à une grange. La Cour Suprême décida que la Couronne n'était pas responsable de l'action du soldat (Morin) puisqu'il n'agissait pas dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il tira cette cartouche inflammable, mais que c'était un acte librement posé de sa part. La Cour décida en plus que la Couronne ne pouvait être liée par la négligence du sous-officier en charge pour ne pas avoir empêché Morin et les autres soldats de tirer puisqu'il n'existait aucune responsabilité de la part du sous-officier vis-à-vis des tiers, les propriétaires de la grange, et de son contenu, Anthony et Thompson.

Si les faits dans ces deux causes ne sont pas identiques à ceux de celle qui nous occupe, ils s'en rapprochent beau-

(1) (1946) Ex.C.R. 39.

(2) (1946) S.C.R. 569.

coup, et suffisamment pour appliquer à la décision de cette dernière les principes établis dans celles déjà décidées, et surtout les principes posés dans la cause *Thompson and Anthony v. The King* par la Cour Suprême.

1948
 PERRAULT
 v.
 LE ROI
 Michaud J.

Il semble évident que le requérant désire établir la responsabilité de la Couronne et le lien de droit plutôt par la négligence des officiers en charge de l'aéroport en ne prévenant pas le délit, que par celle d'un aviateur ou employé quelconque qui aurait allumé le feu et aurait incendié la boutique. Dans les paragraphes 8, 9 et 10 de sa pétition de droit il allègue que les officiers de l'aéroport qu'il aurait mis au courant des intentions des aviateurs qui lui auraient fait des menaces, eussent dû prendre certaines mesures de précautions pour le protéger, notamment l'interdiction aux aviateurs de sortir de leurs quartiers, sans doute sous l'autorité de certains règlements militaires qu'il ne mentionne cependant pas. Dans le cas de *Bouthillier v. Le Roi* (*supra*), où une question semblable fut soulevée par le pétitionnaire, j'ai déjà décidé que (1): "Les règlements établis par l'armée sont pour la régie interne des camps et l'infraction à ces règlements ne saurait engager la responsabilité de la Couronne vis-à-vis des tiers, à moins que les infractions soient la cause directe des dommages". *Volkert v. Diamond Truck Co.* (2).

La question qu'une infraction aux règlements militaires ne peut engager la responsabilité de la Couronne vis-à-vis des tiers et que la règle *respondeat superior* n'a pas son application en pareil cas fut posée par l'honorable juge Rand, à la page 571, dans la cause précitée de *The King v. Anthony and Thompson* et à la page 574 il dit:

The Military law is a body of rules which among other objects, the possibilities of illegal and injurious actions, whether by means of dangerous weapons entrusted to soldiers or otherwise, may be restricted; but it is a proposition which I am unable to accept that persons bearing the authority must have regard to private interests before they may safely abstain, in any situation, from exercising it.

et plus loin sur la même page 574:

It is clear that an officer is not within the rule "respondeat superior" for the act of one within his command, and it would be extraordinary if liability could be raised indirectly through a responsibility based not on his act but on his authority.

(1) (1945) Ex. C.R. 47.

(2) (1940) 2 D.L.R. 673.

1948
 PERREAULT
 v.
 LE ROI
 ———
 Michaud J.
 ———

Même si les faits allégués et prouvés établissaient indifférence ou même négligence de la part des officiers en charge du camp en ne prenant pas de mesures pour empêcher les employés de sortir du camp, cela n'imputerait pas d'obligation ou de responsabilité vis-à-vis du pétitionnaire de la part desdits officiers, et encore moins de la part de la Couronne. En droit il ne peut y avoir négligence ou responsabilité sans obligation.

Lord Wright dans *Lochgelly Iron and Coal Co. Ltd. v. McMullan* (1) précise la notion de négligence:

Negligence means more than heedless or careless conduct, whether in omission or commission. It properly connotes the complex concept of duty, breach and damage thereby suffered by the person to whom the duty was owing.

Dans *Hay v. Young* (2) l'on a distingué la nature de l'obligation:

Damage does not result from "negligence" unless the breach of duty from which it resulted was a breach of duty owed to the person damaged.

Le pétitionnaire n'allègue rien dans sa pétition ni dans son plaidoyer écrit qui puisse établir l'obligation de la Couronne de ne pas laisser sortir les aviateurs du camp, même après que quelques-uns d'entre eux lui eussent fait des menaces.

La cause de *The King v. Laperrière and Dubeau* (3), que le pétitionnaire cite à l'appui de sa réclamation, se distingue de celle-ci. Là, le juge qui avait été saisi de ces deux causes en première instance, avait décidé que la preuve établissait négligence de la part des officiers en charge en laissant un "Thunder Flash" dans un champ, et la Cour Suprême l'a confirmé. Puisqu'il s'agissait d'un explosif, objet dangereux, "per se", la règle "res ipsa loquitur" s'appliquait.

Ici il s'agit d'êtres raisonnables et non de choses inanimées dangereuses en elles-mêmes pour le public.

Dans *The King v. Anthony and Thompson* (*supra*) où il avait été établi qu'un soldat (Morin) avait causé un incendie en faisant feu sur le bâtiment, la Cour Suprême a trouvé (p. 574) que cet acte posé librement par Morin, l'avait certainement été en dehors de ses fonctions et instructions.

Je suis d'opinion que les faits allégués dans la pétition de droit ou cités dans le plaidoyer écrit du pétitionnaire,

(1) (1934) A.C. 1.

(3) (1946) S.C.R. 415.

(2) (1943) A.C. 92.

même s'ils étaient prouvés ou admis, ne pourraient fonder un recours contre la Couronne parce qu'ils ne résultent pas de la négligence d'un employé ou serviteur de la Couronne pendant qu'il agissait dans l'exercice de ses fonctions ou de son emploi, aux termes de l'article 19 (1) (c) de la Loi de la Cour de l'Echiquier (S.R.C. chap. 34) telle qu'amendée.

1948
 FERREAULT
 v.
 LE ROI
 Michaud J.

Si, tel qu'allégué et plaidé par le pétitionnaire, les officiers en charge du camp de Mont-Joli et de l'Ecole de Bombardement et de Tir se sont rendus complices *après le fait* de l'acte qui aurait été commis par un de leurs subalternes, cette complicité ne peut donner ouverture à un recours contre la Couronne sous les dispositions de l'article 19 (1) (c) de la Loi de la Cour de l'Echiquier, ni sous les dispositions d'aucun autre article de cette même Loi, *Le Roi v. Legault (supra)*.

Dans son plaidoyer écrit le pétitionnaire plaide que "l'inscription en droit n'est pas recevable à ce stage-ci des procédures" en réponse au plaidoyer de l'intimé fait sous les dispositions de la règle de pratique 149 de cette Cour. Cette règle se lit comme suit :

No demurrer, as a separate pleading, shall be allowed, but any party shall be entitled to raise by his pleading any point of law; and any point so raised shall be disposed of by the Court or a Judge at or after the trial; provided that by consent of the parties, or by order of the Court or a Judge, on the application of either party, the same may be set down for hearing and disposed of at any time before the trial.

Je suis d'opinion que la question de droit soulevée par l'intimé peut être décidée sans enquête. D'ailleurs, c'est cette éventualité que prévoient les dispositions de l'article 149 précité.

Après avoir bien considéré tous les allégués de la pétition de droit et tous les faits soumis par le requérant dans son plaidoyer et la question de droit soulevée par la défense aussi bien que l'argumentation du requérant, il m'est impossible d'en arriver à une conclusion autre que la pétition de droit est mal fondée en droit et en ce qu'elle ne révèle aucune cause d'action contre Sa Majesté, ni aucun fait qui puisse engager la responsabilité de Sa Majesté même si tous les faits allégués étaient admis ou prouvés. Il serait donc inutile de procéder à l'enquête de ces faits. Pour ces raisons je renvoie la pétition de droit avec dépens.

Judgment accordingly.