

T-3614-73

T-3614-73

The Queen in right of the Province of Prince Edward Island (Plaintiff)

v.

The Queen in right of Canada (Defendant)

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, December 4, 5, 10, 29, 1975 and January 28, 1976.

Crown—Contracts—Order in Council uniting Prince Edward Island and Canada stipulating that Dominion shall provide ferry service to Island—Previous claims for non-fulfilment settled—Ferry service interrupted during 1973 rail strike—Whether breach of statutory duty by Dominion—Whether breach gives rise to action for damages—Whether statute contemplates damages complained of.

Practice—Parties—Whether Queen can be both plaintiff and defendant in same action—Federal Court Act, ss. 17, 19—Imperial Order in Council, S.C. 1873, p. IX—An Act to provide for a further annual allowance to Prince Edward Island, S.C. 1901, Cap. 3, s. 1—An Act to ratify and confirm a certain agreement between the Governments of Canada and Prince Edward Island, in respect of claims for non-fulfilment of the terms of Union, S.P.E.I. 1900-01, Cap. 3, s. 1—Prince Edward Island Subsidy Act, S.C. 1912, c. 42, ss. 1, 2—British North America Act, 1867, ss. 9, 91(13), 146—Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 10.

In the Order in Council under which Prince Edward Island became part of Canada in 1873, it was provided that the Dominion Government would assume and defray all charges for ferry service between the Island and the mainland. By a memorial presented to the Dominion in 1901, the Province sought recompense for alleged breaches of the terms of the Order in Council, and the Dominion authorized payment of an annual allowance, which was increased in 1912 in response to further claims. Since 1923, the Dominion has used the CNR to operate a ferry service on its behalf. During the nation-wide rail strike of 1973, this service was inoperative for ten days and eight and one half hours during the peak of the tourist season, stranding a great many people on the Island. The Province alleges a statutory duty on the Dominion to assume and defray the cost of efficient and continuous communication for the conveyance of mails and passengers between the Island and mainland, a breach of that duty culminating in a claim for damages in an unspecified amount.

Held, there is no liability in damages. It must have been contemplated in the Order in Council that the obligation to establish and maintain a ferry service is that of the Dominion. Long acquiescence and practice on both sides can be seen as sanction of such an interpretation. Use of the words "shall" and "maintain" imports a continuing and imperative obligation on the Dominion to assume and defray the cost, *i.e.* it is to accept

La Reine, du chef de la province de l'Île-du-Prince-Édouard (Demanderesse)

a c.

La Reine, du chef du Canada (Défenderesse)

Division de première instance, le juge Cattanach—Ottawa, les 4, 5, 10 et 29 décembre 1975 et le 28 janvier 1976.

Couronne—Contrats—L'Île-du-Prince-Édouard s'est jointe au Canada aux termes d'un arrêté en conseil qui prévoit que le gouvernement du Canada assurera un service de bacs entre l'Île et le continent—Les réclamations antérieures pour inexécution ont été réglées—Le service de bacs a été interrompu pendant la grève des chemins de fer en 1973—Le gouvernement du Canada a-t-il manqué au devoir que lui impose la loi?—Ce manquement donne-t-il lieu à une action en dommages-intérêts?—La loi prévoit-elle les dommages allégués?

d Pratique—Parties—La Reine peut-elle, dans une même action, être demanderesse et défenderesse?—Loi sur la Cour fédérale, art. 17 et 19—Arrêté en conseil impérial, S.C. 1873, p. IX—Une loi accordant à l'Île-du-Prince-Édouard une autre allocation annuelle, S.C. 1901, c. 3, art. 1—Loi ratifiant et confirmant un accord conclu par les gouvernements du Canada et de l'Île-du-Prince-Édouard relativement aux réclamations fondées sur l'inexécution des conditions de l'union, S.I.-P.-É., 1900-01, c. 3, art. 1—Loi de la Subvention à la Province de l'Île-du-Prince-Édouard, S.C. 1912, c. 42, art. 1 et 2—Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, art. 9, 91(13) et 146—Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 10.

f L'arrêté en conseil aux termes duquel l'Île-du-Prince-Édouard devenait une province canadienne en 1873 prévoyait que le gouvernement du Canada se chargerait des dépenses occasionnées par un service de bacs entre l'Île et le continent. En 1901, la province présentait au gouvernement du Dominion un mémoire demandant une indemnité en raison de l'inobservation alléguée des termes de l'arrêté en conseil, et la Puissance du Canada autorisait le paiement d'une allocation annuelle, majorée en 1912 à la suite d'autres demandes. Depuis 1923, le Canada a conféré au CN l'exploitation en son nom d'un service de bacs. Pendant la grève des employés des chemins de fer dans tout le pays en 1973, il y eut interruption de ce service pendant dix jours et huit heures et demie au plus fort de la saison touristique, bloquant ainsi sur l'Île de nombreux vacanciers. La Province allègue que la loi oblige le gouvernement canadien à prendre en charge les dépenses occasionnées par un service convenable et continu de transport du courrier et des passagers entre l'Île et le continent, un manquement à ces devoirs ouvrant droit à une réclamation en dommages-intérêts d'un montant indéterminé.

Arrêt: il n'existe pas de responsabilité en dommages-intérêts. On a dû envisager dans l'arrêté en conseil de confier au Canada l'obligation d'établir et de maintenir un service de bacs. L'acquiescement et la pratique ancienne peuvent être considérés comme la confirmation et l'approbation de cette interprétation. L'emploi des mots «sera» et «maintenu» implique une obligation de nature continue et impérative, à l'égard du Canada, de se

responsibility for and pay the costs of the services named in the Order in Council. It is also the responsibility of the Dominion to establish and maintain an effective and continuous service, and to pay for such establishment and maintenance. As to whether there was a breach of this obligation, the facts show that mail service and scheduled air service continued, as did the Northumberland ferry service, though wholly inadequate and insufficient for the needs at the time. While the Order in Council specifies only "conveyance of mails and passengers", it would be unrealistic to exclude the conveyance of automobiles. Once again, acquiescence and practice can be regarded as sanction and approval of such an interpretation, and section 10 of the *Interpretation Act* dictates this same interpretation. It is no answer to the mandatory language of the Order in Council to say that the obligation has been discharged by taking all reasonable steps to do so. If the service provided is not adequate for the end to be achieved, it is not efficient, and if service is interrupted, it is not continuous. Therefore, the Dominion was in breach of its duty. However, breach of an obligation imposed by a statute on the Dominion for the public good, as is the case here, does not automatically lead to damages. The public duty is not for the benefit of Island residents only, but a general public duty for all residents of Canada. Such a breach does not give rise to a civil action in damages against the Crown in right of Canada. There is no right of action in a particular person injured by such a breach, and, as the Queen cannot sue herself, there must be a recourse to this principle where there is a general public duty for the benefit of all residents whom the Queen in right of the Province seeks to represent. The right, if it had existed, would be in the individual, and not the Queen in right of the Province.

In re International and Interprovincial Ferries (1905) 36 S.C.R. 206; *Reference re Troops in Cape Breton* [1930] S.C.R. 554; *Demers v. The Queen* (1898) 7 Q.B. (Que.) 433; *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg* [1971] S.C.R. 957; *Canadian Federation of Independent Business v. The Queen* [1974] 2 F.C. 443; *Theodore v. Duncan* [1919] A.C. 696 and *P. P. G. Industries Canada Ltd. v. Attorney General of Canada* (1976) 7 N.R. 209, applied.

ACTION.

COUNSEL:

J. M. Coyne, Q.C., and *J. A. Ghiz* for plaintiff.

I. Whitehall and *D. Friesen* for defendant.

SOLICITORS:

Scales, MacMillan & Ghiz, Charlottetown, for plaintiff.

charger des dépenses, c.-à-d. d'assumer la responsabilité des frais occasionnés par les services mentionnés dans l'arrêté en conseil. Il incombe également au Dominion d'établir et de maintenir un service convenable et continu et de prendre en charge les dépenses occasionnées par l'établissement et le maintien de ce service. Pour ce qui est de déterminer s'il y a eu manquement à ce devoir, les faits démontrent qu'il n'y a pas eu interruption du service postal ni du service aérien à horaire fixe pas plus que du service de bacs Northumberland, bien que ce dernier ne pouvait absolument pas répondre aux besoins à cette époque. Bien que l'arrêté en conseil ne mentionne que le transport du courrier et des passagers, il ne serait pas réaliste d'exclure le transport des automobiles. Une fois de plus, l'acquiescement et l'usage peuvent être considérés comme confirmation et approbation d'une telle interprétation, et l'article 10 de la *Loi d'interprétation* dicte cette interprétation. Étant donné la nature impérative de l'arrêté en conseil, le gouvernement canadien ne saurait répondre à l'obligation qui lui est imposée en prétendant s'en être acquitté en prenant toutes les mesures raisonnables à cette fin. Si le service fourni est inadéquat pour parvenir à la fin visée, il n'est pas convenable et s'il est interrompu, il n'est pas continu. Par conséquent, le gouvernement canadien a manqué à son devoir. Toutefois, lorsque la loi impose à ce dernier une obligation au profit du public en général, comme c'est ici le cas, un manquement à cette obligation n'entraîne pas nécessairement des dommages-intérêts. Ce devoir est imposé non seulement au profit des habitants de l'Île mais aussi des résidents des autres provinces. Un manquement à ce devoir ne donne pas naissance à une action au civil en dommages-intérêts contre la Couronne du chef du Canada. Un individu lésé n'a pas droit d'action et puisque la Reine ne peut tenter de poursuites contre elle-même, il faut revenir aux principes fondamentaux applicables lorsqu'il existe un devoir d'intérêt public général au profit de tous les résidents du Canada, que la Reine du chef de la province est censée représenter. Ce droit, s'il avait existé, aurait appartenu à l'individu, non à la Reine du chef de la province.

Arrêts appliqués: *In re International and Interprovincial Ferries* (1905) 36 R.C.S. 206; *Re Troops in Cape Breton* [1930] R.C.S. 554; *Demers c. La Reine* (1898) 7 B.R. (Qué.) 433; *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg* [1971] R.C.S. 957; *Canadian Federation of Independent Business c. La Reine* [1974] 2 C.F. 443; *Theodore c. Duncan* [1919] A.C. 696 et *P. P. G. Industries Canada Ltd. c. Le procureur général du Canada* (1976) 7 N.R. 209.

ACTION.

AVOCATS:

J. M. Coyne, c.r., et *J. A. Ghiz* pour la demanderesse.

I. Whitehall et *D. Friesen* pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Scales, MacMillan & Ghiz, Charlottetown, pour la demanderesse.

Herridge, Tolmie, Gray, Coyne & Blair,
Ottawa, Agent for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for
defendant.

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

CATTANACH J.: At the outset I entertained reservations as to the propriety of the above style of cause in that the Crown being one and indivisible Her Majesty cannot be both plaintiff and defendant in the one action, and more particularly so since that question was raised in paragraph 1(a) and paragraph 2 of the statement of defence.

Jurisdiction in the cases of controversies between Canada and a province of Canada is conferred upon the Trial Division of the Federal Court of Canada by section 19 of the *Federal Court Act* which reads:

19. Where the legislature of a province has passed an Act agreeing that the Court, whether referred to in that Act by its new name or by its former name, has jurisdiction in cases of controversies,

- (a) between Canada and such province, or
- (b) between such province and any other province or provinces that have passed a like Act,

the Court has jurisdiction to determine such controversies and the Trial Division shall deal with any such matter in the first instance.

The Province of Prince Edward Island has enacted such enabling legislation being section 40 of the *Judicature Act*, R.S.P.E.I. 1951, Cap. 79, which section was amended by section 5, S.P.E.I. 1973, Cap. 13. The sole effect of the amendment of section 40 is to refer to the Exchequer Court of Canada by its new name, the Federal Court of Canada.

I should think that section 19 contemplates that the controversies therein mentioned are controversies as between the Government of Canada and the government of a province or between the governments of provinces and as such the style of cause should so reflect the said governments being represented by the responsible ministers.

However, at the trial, counsel for the defendant indicated that he did not propose to move to amend the style of cause. That being so, I did not insist upon the style of cause being amended bearing in mind Rule 302 to the effect that no proceed-

Herridge, Tolmie, Gray, Coyne & Blair,
Ottawa, agents de la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour la
défenderesse.

*Ce qui suit est la version française des motifs
du jugement rendus par*

LE JUGE CATTANACH: Au début, je me suis demandé (d'autant plus que cette question est soulevée aux paragraphes 1a) et 2 de la défense) si l'intitulé de la présente cause était approprié en ce sens que la Couronne étant une et indivisible, Sa Majesté ne peut, dans une même action, être à fois demanderesse et défenderesse.

Aux termes de l'article 19 de la *Loi sur la Cour fédérale*, dont voici le texte, la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada a compétence en cas de litige entre le Canada et une province:

19. Lorsque l'assemblée législative d'une province a adopté une loi reconnaissant que la Cour, qu'elle y soit désignée sous son nouveau ou son ancien nom, a compétence dans les cas de litige

- a) entre le Canada et cette province, ou
- b) entre cette province et une ou plusieurs autres provinces ayant adopté une loi au même effet,

la Cour a compétence pour juger ces litiges et la Division de première instance connaît de ces questions en première instance.

La province de l'Île-du-Prince-Édouard a édicté la disposition habilitante voulue, soit l'article 40 de la *Judicature Act*, S.R.Î.-P.-É. 1951, c. 79, modifié par l'article 5, S.R.Î.-P.-É. 1973, c. 13. Cette modification consiste seulement à désigner la Cour de l'Échiquier du Canada sous son nouveau nom, Cour fédérale du Canada.

D'après moi, l'article 19 vise des litiges entre le gouvernement du Canada et celui d'une province ou entre des gouvernements provinciaux et, logiquement, l'intitulé de la cause devrait refléter cette situation, les gouvernements étant représentés par les ministres responsables.

Au procès cependant, l'avocat de la défenderesse a déclaré qu'il n'avait pas l'intention de demander la modification de l'intitulé de la cause. Je n'ai donc pas insisté sur ce point puisque de toute façon la Règle 302 prévoit qu'aucune procédure ne doit

ing shall be defeated by any formal technicality and because the issues between the actual parties are clearly defined in the pleadings regardless of their designation in the style of cause, and because the basic issues remain unchanged even if the action was brought and defended in the names of the appropriate ministers who advise Her Majesty in Her respective capacities. For convenience, I may hereinafter sometimes refer to the plaintiff as the Government of the Province, or the Province, and to the defendant as the Government of Canada, or Canada, or Dominion Government, or Dominion.

Prior to trial the parties had agreed upon a statement of facts, dated November 3, 1975, which reads as follows:

For the purpose of facilitating the disposition of this action, the parties have agreed to the following statement of facts.

1. On July 1, 1873, the Colony of Prince Edward Island became part of the Dominion of Canada under the terms of Order-in-Council of the Crown dated June 26, 1873.

2. The Order-in-Council included, inter alia, the following provision:

That the Dominion Government shall assume and defray all the charges for the following services, viz: Efficient steam service for the conveyance of mails and passengers, to be established and maintained between the Island and the mainland of the Dominion, winter and summer, thus placing the Island in continuous communication with the Intercolonial Railway and the railway system of the Dominion.

3. Between the years 1876 and 1916, the Dominion provided winter service between the mainland and Prince Edward Island with vessels purchased by it and operated under the direction of the Department of Marine and Fisheries. The functions of that department were defined by c. 17, Statutes of Canada, 1892.

4. Between the years 1876 and 1899, service in the summer time was supplied by various private contractors under arrangements made by them with the Dominion Government. The vessels employed were supplied by such contractors or by the Dominion as evidenced by minute P.C. No. 880 approved April 15, 1895, marked as Exhibit "B" hereto.

5. By a memorial presented by the province to the Dominion Government dated April 9, 1901, a copy whereof is marked as Exhibit "C" hereto, recompense was asked for breaches alleged by the province to have occurred in fulfilment of the terms of the Order-in-Council referred to in paragraph one hereof.

6. On the third day of May, 1901, the Privy Council made a report which said report was approved by His Excellency, the Governor General, on May 3, 1901. A copy of said report is marked Exhibit "D" hereto.

7. By c. 3 of the Statutes of Canada for 1901, it was enacted that:

être annulée pour simple objection de forme et que, quelle que soit la désignation des parties dans l'intitulé, les points en litige entre les véritables parties sont clairement définis dans les plaidoiries et enfin parce que les points essentiels demeureraient inchangés même si l'action était intentée et contestée au nom des ministres appropriés qui conseillent Sa Majesté à ces deux niveaux de gouvernement. Pour plus de commodité, j'appellerai ci-après la demanderesse, gouvernement de la province ou province, et la défenderesse, gouvernement du Canada, Canada, gouvernement du Dominion ou Dominion.

Avant l'audience, les parties ont soumis un exposé conjoint des faits daté du 3 novembre 1975, qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] Pour faciliter le jugement de cette action, les parties se sont entendues sur le présent exposé des faits.

1. Le 1^{er} juillet 1873, la colonie de l'Île-du-Prince-Édouard était admise dans le Dominion du Canada, aux conditions prévues à l'arrêté en conseil de la Couronne en date du 26 juin 1873.

2. L'arrêté en conseil prévoyait notamment:

Que le gouvernement du Canada se chargera des dépenses occasionnées par les services suivants: un service convenable de bateaux à vapeur, transportant les malles et passagers, qui sera établi et maintenu entre l'Île et les côtes du Canada, l'été et l'hiver, assurant ainsi une communication continue entre l'Île et le chemin de fer Intercolonial, ainsi qu'avec le réseau des chemins de fer du Canada.

3. De 1876 à 1916, le Canada a assuré en hiver un service de transport entre le continent et l'Île-du-Prince-Édouard, par bateaux dont il était le propriétaire et dont l'exploitation était confiée au ministère de la Marine et des Pêcheries. Les fonctions de ce ministère étaient définies au c. 17 des Statuts du Canada de 1892.

4. De 1876 à 1899, divers entrepreneurs privés assuraient le service pendant l'été en vertu d'ententes conclues avec le gouvernement du Dominion. Les bateaux étaient fournis par l'entrepreneur ou par le Dominion comme le révèle la délibération n° 880 du Conseil privé, approuvée le 15 avril 1895 (pièce «B» ci-annexée).

5. La province a présenté au gouvernement du Dominion un mémoire en date du 9 avril 1901, dont copie (pièce «C») est annexée aux présentes, demandant une indemnité, en raison de l'inobservation alléguée des termes de l'arrêté en conseil cités au paragraphe 1 des présentes.

6. Le 3 mai 1901, le Conseil privé déposait un rapport que Son Excellence le Gouverneur général approuvait le jour même. Une copie du rapport (pièce «D») est jointe aux présentes.

7. Le c. 3 des Statuts du Canada de 1901 édictait les dispositions suivantes:

1. From and after the first day of July, one thousand and nine hundred and one, there shall be paid to the province of Prince Edward Island, in addition to all sums now authorized by law, an annual allowance of thirty thousand dollars, which allowance shall become payable and be paid to the said province half-yearly on the first day of July and the first day of January in every year, beginning with the said first day of July, one thousand nine hundred and one, such allowance to be paid and accepted in full settlement of all claims of the said province against the Dominion of Canada on account of alleged non-fulfilment of the terms of Union between the Dominion and the said province as respects the maintenance of efficient steam communication between the island and the mainland.

8. C. 3 of the Statutes of Prince Edward Island, assented to on May 10, 1901, was in the following terms:

An Act to ratify and confirm a certain agreement between the Government of Canada and Prince Edward Island, in respect of claims for non-fulfilment of the terms of Union.

(Assented to 10th May, 1901)

Whereas, it has been agreed between the Government of the Dominion and Prince Edward Island that the claims of the Province of Prince Edward Island against the Dominion Government, for non-fulfilment of the terms of Union as respects the maintenance of efficient steam communication both summer and winter between the Island and the mainland, should be settled by the payment to this province of the sum of Thirty Thousand dollars annually, in semi-annual payments, beginning on the first day of July next, and it is expedient that such agreement should be ratified and confirmed.

Be it therefore enacted by the Lieutenant Governor and Legislative Assembly of the Province of Prince Edward Island, as follows:

1. That the said settlement is hereby ratified and confirmed, and the said annual payment of Thirty thousand dollars is and shall be accepted in full satisfaction of all claims which the Province now has against the Dominion of Canada, by reason of the non-fulfilment by the Dominion of Canada of the said terms of Confederation relating to the maintenance of such efficient steam communication.

9. On February 12, 1912, a further memorial was presented to the Dominion by a delegation appointed by the province complaining of further breaches of the terms of the Order-in-Council, a copy whereof with the report of such delegation to the Lieutenant Governor in Council and of correspondence between the Minister of Finance for Canada and the Premier of the Province which ensued is marked as Exhibit "E" hereto.

10. By c. 42 of the Statutes of Canada for 1912, it was enacted that:

1. This Act may be cited as *The Prince Edward Island Subsidy Act, 1912*.

2. There shall be paid to the province of Prince Edward Island, in addition to the sums now authorized by law, an annual grant of one hundred thousand dollars, one half of which shall become payable on the first day of July and one half on the first day of January in every year, beginning with the first day of July, one thousand nine hundred and twelve.

1. A dater du premier jour de juillet mil neuf cent un, il sera payé à la province de l'Île du Prince-Édouard, en sus de toutes sommes actuellement autorisées par la loi, une allocation annuelle de trente mille piastres, qui deviendra payable et sera payée à la dite province semi-annuellement, le premier jour des mois de juillet et de janvier de chaque année, à compter du dit premier jour de juillet mil neuf cent un, cette allocation devant être payée et acceptée en complet règlement de toutes réclamations de la dite province contre la Puissance du Canada à raison de la prétendue inexécution des conditions de l'acte d'union entre la Puissance du Canada et la dite province en ce qui concerne le maintien d'une communication à vapeur efficace entre l'Île et la terre ferme.

8. Voici les termes du c. 3 des Statuts de l'Île-du-Prince-Édouard sanctionné le 10 mai 1901:

[TRADUCTION] Loi ratifiant et confirmant un accord conclu par le gouvernement du Canada et l'Île-du-Prince-Édouard relativement aux réclamations fondées sur l'inexécution des conditions de l'Union.

(Sanctionné le 10 mai 1901)

Considérant que le gouvernement du Dominion et l'Île-du-Prince-Édouard ont convenu que les réclamations de ladite province contre le gouvernement du Dominion fondées sur l'inexécution des conditions de l'Union relatives au maintien d'un service convenable de bateaux à vapeur l'été et l'hiver entre l'Île et les côtes du Canada devraient être réglées par le paiement à ladite province de la somme de trente mille dollars par an, payable semi-annuellement, à compter du 1^{er} juillet prochain, il convient de ratifier et confirmer ledit accord.

Le lieutenant-gouverneur et l'assemblée législative de la province de l'Île-du-Prince-Édouard décrètent donc ce qui suit:

1. Par les présentes, ledit accord est ratifié et confirmé et ledit paiement annuel de trente mille dollars est accepté en règlement intégral de toute réclamation actuelle de la province contre le Dominion du Canada en raison de l'inexécution par le Dominion des conditions de la Confédération relatives au maintien d'un service convenable de bateaux à vapeur.

9. Le 12 février 1912, une délégation provinciale présentait au Dominion un autre mémoire alléguant de nouveau l'inexécution des termes de l'arrêté en conseil; une copie de ce mémoire ainsi que du rapport de ladite délégation au lieutenant-gouverneur en conseil et de la correspondance échangée par le ministre des Finances du Canada et le Premier Ministre de la province, constitue la pièce «E».

10. Le c. 42 des Statuts du Canada de 1912 édictait ce qui suit:

1. La présente loi peut être citée sous le titre de *Loi de la Subvention à la Province de l'Île-du-Prince-Édouard, 1912*.

2. Il sera payé à la province de l'Île-du-Prince-Édouard, en outre des sommes actuellement autorisées par la loi, une subvention annuelle de cent mille dollars, dont une moitié, payable le premier jour de juillet, et l'autre moitié le premier jour de janvier de chaque année, à compter du premier jour de juillet mil neuf cent douze.

11. The payments authorized by c. 3 of the Statutes of Canada for 1901 and by c. 42 of the Statutes of Canada for 1912 have been paid by the Dominion to the province in accordance with their terms.

12. The Dominion has employed Northumberland Ferries Limited to operate a ferry service on its behalf between Wood Island, Prince Edward Island to Caribou, Nova Scotia and paid a subsidy for such service.

13. The Dominion has since the year 1923, employed the Canadian National Railway to operate a ferry service on its behalf between Port Borden, Prince Edward Island and Port Cape Tormentine, New Brunswick with vessels supplied by it. From the year 1945 to the 2nd day of September, A.D. 1973, there was a continuous service provided except for five stoppages. For nine days in 1950, five days in 1966, and nine days in 1973, there were stoppages due to strikes which occurred after all of the steps that are required to be taken by the Canada Labour Code had been taken. In the fall of 1969, for eight hours, and again in April, 1973 for four hours, there were stoppages which occurred when Deck Officers walked out for study sessions. At the time of the strike which occurred during the times mentioned in paragraph 7 of the Amended Statement of Claim, which strike was a general railway strike, during which no railway service was provided, the regular schedule, as evidenced by Exhibit "F" attached hereto was not in effect. The schedule which was in effect both before and after the stoppage complained of in paragraph 7 of the Amended Statement of Claim provided an efficient service.

14. The stoppage complained of in paragraph 7 of the Amended Statement of Claim was terminated by an Act of the Parliament of Canada, the parties to the strike having attempted to go through the steps prescribed by the Canada Labour Code to settle strikes and these attempts having proved futile.

15. The parties reserve the right to object at the trial to the admission in evidence of any of the admissions of fact made herein, whether on the ground of irrelevancy or otherwise.

Exhibit "B" referred to in paragraph 4 of the agreed statement of facts is a recommendation of the Minister of Trade and Commerce adopting a report of a committee and refers to the Imperial Order in Council referred to in paragraph 1 and quoted in paragraph 2 of the agreed statement of facts. It is recited that "in compliance with the terms of this obligation the Dominion has provided for winter communication by means of its own steamer or steamers" and that summer service has been maintained by means of two lines of subsidized steamers running between points in New Brunswick and Prince Edward Island and points in Nova Scotia and Prince Edward Island. This prior contract having expired, tenders were called. The recommended tender was that of The Charlottetown Steam Navigation Company, the prior contractor, for both routes, one route with their steamer *Northumberland*, and the other route with

11. Les paiements autorisés par le c. 3 des Statuts du Canada de 1901 et par le c. 42 des Statuts du Canada de 1912 ont été versés par le Dominion à la province conformément aux termes de ces lois.

12. Le Dominion a confié à Northumberland Ferries Limited l'exploitation en son nom d'un service de traversiers entre Wood Island (Île-du-Prince-Édouard) et Caribou (Nouvelle-Écosse) et a versé des subsides pour ces services.

13. Depuis 1923, le Dominion a confié à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada l'exploitation en son nom d'un service de traversiers entre le port de Borden (Île-du-Prince-Édouard) et le port de Cap Tourmentin (Nouveau-Brunswick), les bateaux étant fournis par le Dominion. De 1945 jusqu'au 2 septembre 1973 le service fut assuré de façon continue à l'exception de cinq interruptions. Les interruptions de neuf jours en 1950, de cinq jours en 1966 et de neuf jours en 1973, étaient dues à des grèves déclenchées à l'issue de toutes les procédures imposées par le Code canadien du travail. Il y eut deux autres interruptions, huit heures à l'automne 1969 et quatre heures en avril 1973, lorsque des officiers de pont quittèrent leur poste pour des sessions d'étude. Durant la grève qui eut lieu aux époques mentionnées dans le paragraphe 7 de la déclaration modifiée (il s'agissait d'une grève générale des employés de chemins de fer, qui interrompit totalement les services de transport par chemins de fer) l'horaire régulier, comme en fait foi la pièce «F» ci-annexée, n'était pas en vigueur. L'horaire en vigueur avant et après l'interruption mentionnée au paragraphe 7 de la déclaration modifiée assurait un service convenable.

14. Une loi du Parlement du Canada mit fin à l'interruption mentionnée au paragraphe 7 de la déclaration modifiée, les parties ayant vainement tenté de résoudre leur différend conformément aux dispositions du Code canadien du travail.

15. Les parties se réservent le droit de s'opposer à la mise en preuve, au procès, de toute admission de fait aux présentes, pour défaut de pertinence ou pour une autre raison.

La pièce «B», mentionnée au paragraphe 4 de l'exposé conjoint des faits, est une recommandation du ministre de l'Industrie et du Commerce donnant suite au rapport d'un comité et se réfère à l'arrêté en conseil impérial mentionné au paragraphe 1 et cité au paragraphe 2 de l'exposé conjoint des faits. On y affirme que [TRADUCTION] «conformément aux termes de cette obligation, le Dominion a assuré la communication en hiver à l'aide de son ou de ses propres bateaux à vapeur» et que l'été, deux compagnies subventionnées de bateaux à vapeur ont assuré le service entre le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard et entre la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard. Les contrats précédents échus, on demanda des soumissions. On recommanda, pour les deux parcours, la soumission de Charlottetown Steam Navigation Company, l'entrepreneur antérieur; le bateau à vapeur *Northumberland* fut

their steamer *St. Lawrence* for a daily service at the rate of \$10,000 per annum which I take to be for the summer navigation season and that the winter service would be continued by the Dominion with its own steamer. That recommendation was approved on April 15, 1895, and the contract entered into.

Exhibit "C" referred to in paragraph 5 of the agreed statement of facts is a memorial presented by the Government of Prince Edward Island alleging a failure by the Government of Canada to fulfill its obligation under the Imperial Order in Council and contains a recital of the deficiencies in providing a "continuous communication" between the Island and the mainland and alleging that the "solemn undertaking was systematically and continuously broken from the year 1873 to 1888 when for the first time in that latter year an adequate vessel was constructed and placed in service during the winter season".

The conclusion of the memorial was that the Government of Prince Edward Island claimed damages "for this breach of their solemn contract" from the Dominion Government and recommended that the claim of the Province be referred to a board of arbitrators. This was done. The memorial was referred to a sub-committee. The sub-committee found that the first efforts of the Dominion in the years 1873 to 1887 were not successful for the winter season. A delegation from the Province had laid their grievance before Her Majesty the Queen. The Secretary of State expressed the view that the Imperial Government could not take the matter out of the hands of the Dominion Government or give direction to the Dominion Government but expressed the hope that the matter be resolved by the construction of a tunnel.

The claim for damages presented by the Province was in the amount of \$5,000,000.

The ultimate recommendation of the sub-committee was that if an allowance of \$30,000 annually was accepted by the Province it would be a fair settlement of the matter.

The report was submitted to the Governor General for approval and the Earl of Minto approved the report on May 3, 1901, and implementation thereof followed as outlined in paragraphs 7 and 8 of the agreed statement of facts by legislation by

a affecté à un itinéraire et le *St. Lawrence*, à l'autre, pour un service quotidien aux taux de \$10,000 par année; ce service, si je comprends bien, se limitait à la navigation d'été, le service d'hiver devant être fourni par un bateau à vapeur du Dominion. La recommandation fut approuvée le 15 avril 1895 et l'intente conclue.

b La pièce «C», mentionnée au paragraphe 5 de l'exposé conjoint des faits, est un mémoire présenté par le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard alléguant que le gouvernement du Canada a négligé de remplir ses obligations prévues dans l'arrêté en conseil impérial et énumérant divers manquements à la fourniture d'une «communication continue» entre l'Île et les côtes du Canada alléguant en outre que [TRADUCTION] «le Canada a systématiquement et continuellement manqué à son engagement formel, de 1873 à 1888, date à laquelle un navire adéquat a été construit et mis en service durant l'hiver.»

c En conclusion de ce mémoire, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard demandait au gouvernement du Dominion des dommages-intérêts «pour ce manquement à son engagement formel» et recommandait le renvoi de la réclamation de la province devant un tribunal arbitral. Le mémoire fut effectivement référé à un sous-comité qui conclut que de 1873 à 1887, le service offert par le Dominion pendant l'hiver n'était pas adéquat. Une délégation de la province avait soumis le grief à Sa Majesté la Reine. Le secrétaire d'État était d'avis que le gouvernement impérial ne pouvait retirer la question au gouvernement du Dominion ni lui donner des directives, mais il a déclaré qu'il espérait que la construction d'un tunnel résoudrait le problème.

d La province réclamait une indemnité de \$5,000,000.

e En dernier lieu, le sous-comité concluait que si la province acceptait une allocation annuelle de \$30,000, la question serait résolue équitablement.

f Le rapport a été soumis au gouverneur général, le compte Minto, qui l'a approuvé le 3 mai 1901, et, comme nous l'avons vu aux paragraphes 7 et 8 de l'énoncé conjoint des faits, les législateurs édictèrent les lois nécessaires à son application. Il est

the respective jurisdictions. It is interesting to note the use of the words that the arrangement was in full settlement of all claims by the Province "on account of alleged non-fulfilment" of the terms of union in the Federal statute, whereas in the Provincial statute of acceptance and ratification of the settlement the words used are "by reason of the non-fulfilment" of these terms. The word "alleged" is omitted.

Exhibit "E" referred to in paragraph 9 of the agreed statement of facts is a still further memorial presented by a delegation from the Province to the Government of Canada for an increased subsidy, one item put forward in justification of such an increase was "the failure of Canada to (provide) continuous communications with the mainland" and a claim for damages for such non-fulfilment.

In compliance with the request of the Provincial delegates the memorial was referred to a sub-committee of Council. After further discussion with the delegates, the ultimate upshot was an increase of \$20,000 (amongst other increases) in the "annual allowance in full settlement of all claims of Prince Edward Island against the Dominion of Canada on account of non-fulfilment of the terms of union between the Dominion and the said Province respecting the maintenance of efficient steam communication between the Island and the Mainland . . .".

Exhibit "F" referred to in paragraph 13 of the agreed statement of facts is a schedule of the normal daily ferry service from the Island to the mainland (which I count to be 38 sailings and I think there are typographical errors in the times of the second and fifth sailings) and from the mainland to the Island (which I also count to be 38 sailings). That schedule was in effect from June 29, 1973, to September 5, 1973, and this ferry service was operated by the Canadian National Railways (sometimes hereinafter referred to as the CNR) on behalf of the Government of Canada.

During the nation-wide legal strike of the employees of the Canadian National Railways this ferry service did not operate from 6:00 a.m. on August 21, 1973, until 6:00 a.m. on August 23, 1973, and from 6:30 a.m. on August 23, 1973, to 3:00 a.m. on September 2, 1973, as alleged in

intéressant de noter que la loi fédérale précise que l'accord a été conclu en complet règlement de toute réclamation par la province «résultant de la prétendue inexécution» des conditions de l'Union, alors que la loi provinciale de confirmation et de ratification de l'accord ne parle que d'«inexécution», en omettant l'adjectif «prétendue».

La pièce «E» mentionnée au paragraphe 9 de l'exposé conjoint des faits est un autre mémoire présenté par une délégation de la province au gouvernement du Canada; elle y demande une augmentation des subventions, alléguant notamment [TRADUCTION] «le défaut de la part du Canada d'(assurer) une communication continue avec les côtes» ainsi que des dommages-intérêts pour inexécution de cette obligation.

A la demande des délégués provinciaux, le mémoire a été soumis à un sous-comité du Conseil. De nouvelles discussions avec les délégués aboutirent finalement à une augmentation de \$20,000 (entre autres augmentations) de [TRADUCTION] «l'allocation annuelle en complet règlement de toutes réclamations de l'Île-du-Prince-Édouard contre le Dominion du Canada en raison de l'inexécution des conditions de l'Union entre le Dominion et la dite province en ce qui concerne le maintien d'une communication efficace par bateaux à vapeur entre l'Île et les côtes . . .».

La pièce «F» mentionnée au paragraphe 13 de l'exposé conjoint des faits donne l'horaire normal des passages quotidiens de l'Île aux côtes canadiennes (je compte 38 départs, et des erreurs de transcription, semble-t-il, pour les deuxième et cinquième départs) et des côtes à l'Île (je compte également 38 départs). Cet horaire était en vigueur du 29 juin 1973 au 5 septembre 1973 et ce service de traversiers était exploité par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après appelée le CN) au nom du gouvernement du Canada.

Pendant la grève légale des employés de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada dans tout le pays, ce service de traversiers a été interrompu de 6 h le 21 août 1973 à 6 h le 23 août 1973 et de 6 h 30 le 23 août 1973 à 3 h le 2 septembre 1973, comme l'indiquent le paragraphe

paragraph 7 of the statement of claim, which is admitted in paragraph 5 of the statement of defence. The duration of the stoppage of service of these two ferry routes I compute to be 10 days and 8½ hours.

In a supplementary addition to the agreed statement of facts it was further agreed that:

- (1) During the material times, there was a continuous air service to and from Prince Edward Island, on a scheduled basis, carrying passengers;
- (2) At all material times, there was mail service to and from the Island;
- (3) The scheduled ferry service between Wood Island, Prince Edward Island, and Caribou, Nova Scotia, was maintained during all material times.

The ferry service mentioned in paragraph 3 was on a subsidized basis in accordance with a contract between Northumberland Ferries Limited and the Government of Canada. I observe from a sailing schedule attached thereto that there were sixteen departures from the Island to the mainland and sixteen departures from the mainland to the Island, but from August 27 forward these departures were reduced by two, as disclosed in the schedule.

To assist in the determination of this matter, there are two significant factors emerging from the agreed statement to be borne in mind:

- (1) that the two claims for damages for failure of the Dominion Government to fulfill its obligations under the terms of union expressed in the Imperial Order in Council particularly "That the Dominion Government shall assume and defray all charges for the following services, viz: Efficient steam service for the conveyance of mails and passengers, to be established and maintained between the Island and the mainland of the Dominion, winter and summer, thus placing the Island in continuous communication with the Intercolonial Railway and the railway system of the Dominion" were settled by political rather than judicial action, and
- (2) that the manner in which the Dominion Government undertook to supply ferry service over the years by means of its own steamers during the winter season and by means of subsi-

7 de la déclaration et le paragraphe 5 de la défense. D'après mes calculs, l'interruption de service sur ces deux parcours a duré 10 jours et 8 heures et demie.

Dans un supplément à l'exposé conjoint des faits, les parties ont convenu que:

- (1) Aux époques pertinentes, le transport des passagers était assuré par un service aérien continu entre l'Île-du-Prince-Édouard et le continent, selon un horaire fixe;
- (2) A toutes les époques pertinentes, le service postal entre l'Île et le continent a été maintenu;
- (3) Le service régulier de traversiers entre Wood Island (Île-du-Prince-Édouard) et Caribou (Nouvelle-Écosse) a été maintenu durant toutes les époques en cause.

Le service de traversiers mentionné au paragraphe 3 était subventionné conformément au contrat conclu par Northumberland Ferries Limited et le gouvernement du Canada. Je remarque que l'horaire des départs joint en annexe indique seize départs à destination du continent et le même nombre en sens inverse mais deux de moins à compter du 27 août.

Pour trancher cette question, il faut tenir compte de deux facteurs importants qui se dégagent de l'exposé conjoint des faits:

- (1) les deux demandes de dommages-intérêts à l'encontre du gouvernement du Dominion pour inexécution des conditions de l'Union énoncées dans l'arrêté en conseil impérial, notamment: «Que le gouvernement du Canada se chargera des dépenses occasionnées par les services suivants: un service convenable de bateaux à vapeur, transportant les malles et passagers, qui sera établi et maintenu entre l'Île et les côtes du Canada, l'été et l'hiver, assurant ainsi une communication continue entre l'Île et le chemin de fer Intercolonial, ainsi qu'avec le réseau des chemins de fer du Canada», ont été réglées au niveau politique plutôt que judiciaire, et
- (2) la façon dont le gouvernement canadien a entrepris de fournir un service de traversiers au cours des années, par ses propres bateaux à vapeur l'hiver et par lignes de bateaux à vapeur

dized steamer lines during the summer season and since 1923 forward by operating a ferry service through the agency of the Canadian National Railways over two routes and by contract with Northumberland Ferries Limited over a third route is a clear indication of how the Dominion Government construed and discharged its obligations under the terms of union.

Basically what the statement of claim alleges is a statutory duty on the Dominion Government to assume and defray the cost of efficient and continuous communication for the conveyance of mails and passengers between the Island and the mainland, a breach of that duty culminating in a claim for damages in an unspecified amount for that breach.

In seeking a trial date counsel for the parties agreed that the trial, in the first instance, should be limited to the question of liability and that the question of damages should be deferred to a subsequent time depending upon the resolution of the question of liability. Accordingly both parties waived examination for discovery respecting the quantum of damages to a time prior to the trial of that issue, should it become necessary. Because counsel for the Dominion Government submitted that he proposed to argue with respect to damages that assuming a duty and breach thereof that the statute does not contemplate the type of damages complained of, I asked, for the purpose of clarity, that the parties agree upon a statement of the issues, which they did in the following terms:

1. Was there a breach of statutory duty on the part of the Dominion Government?
2. Does the breach give rise to an action for damages?
3. Does the statute contemplate the type of damages complained of?
4. Quantification.

The first two questions posed for determination are with respect to liability and the third and fourth questions are with respect to the amount of damages. Only the first two questions were argued before me, the latter two being reserved for subsequent determination depending on the outcome of the resolution of the first two. As I appreciate the

subventionnées l'été, et, depuis 1923, en exploitant un service de traversiers sur deux parcours par l'intermédiaire de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et en signant un contrat avec Northumberland Ferries Limited pour un troisième, est très révélatrice de la façon dont il a interprété et rempli ses obligations en vertu des conditions de l'Union.

Fondamentalement, la déclaration allègue que la loi oblige le gouvernement canadien à prendre en charge les dépenses occasionnées par un service convenable et continu de transport des malles et des passagers entre l'Île et le continent, un manquement à ces devoirs ouvrant droit à une réclamation en dommages-intérêts d'un montant indéterminé.

Lorsqu'ils ont demandé que soit fixée la date du procès, les avocats des parties ont convenu que l'audition en première instance devrait se limiter à la question de responsabilité et que la question des dommages-intérêts devrait être remise à plus tard, suivant l'issue de la première. Les deux parties ont donc remis l'interrogatoire préalable au sujet du montant des dommages à une époque antérieure à l'audition de cette question, le cas échéant. L'avocat du gouvernement canadien ayant déclaré qu'il se proposait de soutenir, à l'égard des dommages-intérêts, que même si l'on présume l'existence d'un tel devoir et d'un manquement à celui-ci, la loi ne vise pas le genre de dommages en cause, j'ai demandé, pour bien cerner les débats, que les parties se mettent d'accord sur un énoncé des points en litige, ce qu'ils ont fait dans les termes suivants:

1. Y a-t-il de la part du gouvernement du Dominion inexécution d'un devoir statutaire?
2. Ce manquement donne-t-il lieu à une action en dommages-intérêts?
3. La loi vise-t-elle le genre de dommages en question?
4. Évaluation des dommages.

Les deux premiers points portent sur la question de la responsabilité, les troisième et quatrième, sur le montant des dommages. Les plaidoiries se sont limitées aux deux premières questions, les débats sur les deux autres étant remis à plus tard, selon la décision rendue quant aux deux premières questions. A mon sens, cette décision dépendra de la

issues, the determination thereof falls upon the answers to three successive questions:

1. What is the duty imposed upon the Government of Canada and the nature thereof?
2. Depending upon the answer to the first question, the next question is whether there was a breach of that duty by the Government of Canada, and
3. Assuming there was a breach of the duty or failure to comply with constitutional obligations, does that breach or failure give rise to an action for damages, which is the relief sought, at the instance of the Government of the Province.

Section 146 of *The British North America Act, 1867* provides:

146. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice of Her Majesty's Most Honourable Privy Council, on Addresses from the Houses of the Parliament of Canada, and from the Houses of the respective Legislatures of the Colonies or Provinces of Newfoundland, Prince Edward Island, and British Columbia, to admit those Colonies or Provinces, or any of them, into the Union, and on Address from the Houses of the Parliament of Canada to admit Rupert's Land and the North-western Territory, or either of them, into the Union, on such Terms and Conditions in each Case as are in the Addresses expressed and as the Queen thinks fit to approve, subject to the Provisions of this Act; and the Provisions of any Order in Council in that Behalf shall have effect as if they had been enacted by the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland.

Pursuant to the terms thereof the Colony of Prince Edward Island was admitted into the Union upon the terms and conditions expressed in the addresses of the House of Parliament of Canada and the Legislature of the Colony of Prince Edward Island, approved by Her Majesty which terms and conditions are contained in the Order in Council as contemplated in section 146 of *The British North America Act, 1867*. For the purposes of convenience the pertinent provisions of the Order in Council are reproduced in greater detail than the extracts therefrom in the pleadings and the agreed statement of facts:

That the Dominion Government shall assume and defray all the charges for the following services, viz.:—

The salary of the Lieutenant Governor;

The salaries of the Judges of the Superior Court and of the District or County Courts when established;

réponse aux trois questions suivantes:

1. En quoi consiste le devoir imposé au gouvernement du Canada et quelle en est la nature?
2. En fonction de la réponse à la première question, le gouvernement du Canada a-t-il manqué à ce devoir?
3. A supposer qu'il y a eu manquement à ce devoir ou défaut de s'acquitter d'obligations constitutionnelles, ce manquement ou ce défaut permet-il à la province d'intenter une action en dommages-intérêts (redressement demandé en l'espèce)?

L'article 146 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* se lit comme suit:

146. Il sera loisible à la Reine, de l'avis du très-honorable Conseil Privé de Sa Majesté, sur la présentation d'adresses de la part des chambres du Parlement du Canada, et des chambres des législatures respectives des colonies ou provinces de Terre-neuve, de l'Île du Prince Édouard et de la Colombie Britannique, d'admettre ces colonies ou provinces, ou aucune d'elles dans l'union,—et, sur la présentation d'adresses de la part des chambres du parlement du Canada, d'admettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, ou l'une ou l'autre de ces possessions, dans l'union, aux termes et conditions, dans chaque cas, qui seront exprimés dans les adresses et que la Reine jugera convenable d'approuver, conformément au présent; les dispositions de tous ordres en conseil rendus à cet égard, auront le même effet que si elles avaient été décrétées par le parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande.

Conformément aux termes de l'article, la colonie de l'Île-du-Prince-Édouard a été admise dans l'union aux termes et conditions énoncés dans les adresses des chambres du parlement du Canada et de la législature de la colonie de l'Île-du-Prince-Édouard et approuvés par Sa Majesté; ces termes et conditions sont exposés dans l'arrêté en conseil conformément à l'article 146 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Il convient maintenant de citer un texte plus complet des dispositions pertinentes de l'arrêté en conseil que les extraits reproduits dans les plaidoiries et dans l'exposé conjoint des faits:

Que le gouvernement du Canada se chargera des dépenses occasionnées par les services suivants:

Le traitement du lieutenant-gouverneur;

Les traitements des juges de la Cour Suprême et des juges des cours de district ou de comté, quand ces cours seront établies;

The charges in respect of the Department of Customs;
 The Postal Department;
 The protection of the Fisheries;
 The provision for the Militia;
 The Lighthouses, Shipwrecked Crews, Quarantine and Marine Hospitals;
 The Geological Survey;
 The Penitentiary;

Efficient Steam Service for the Conveyance of mails and passengers, to be established and maintained between the Island and the mainland of the Dominion, Winter and Summer, thus placing the Island in continuous communication with the Intercolonial Railway and the railway system of the Dominion;

The maintenance of telegraphic communication between the Island and the mainland of the Dominion;

And such other charges as may be incident to, and connected with, the services which by the "British North America Act, 1867," appertain to the General Government, and as are or may be allowed to the other Provinces;

That the railways under contract and in course of construction of the Government of the Island, shall be the property of Canada;

That the new building in which are held the Law Courts, Registry Office, etc., shall be transferred to Canada, on the payment of sixty-nine thousand dollars. The purchase to include the land on which the building stands, and a suitable space of ground in addition, for yard room, etc;

That the Steam Dredge Boat in course of construction, shall be taken by the Dominion, at a cost not exceeding twenty-two thousand dollars;

That the Steam Ferry Boat owned by the Government of the Island, and used as such, shall remain the property of the Island;

That the population of Prince Edward Island having been increased by fifteen thousand or upwards since the year 1861, the Island shall be represented in the House of Commons of Canada by six Members; the representation to be readjusted, from time to time, under the provisions of the "British North America Act, 1867;"

An order in council made under a power given in a statute is the same thing as if the statute enacted what the order directs and for all purposes of construction or obligation or otherwise the order shall be treated exactly as if it were in the statute.

The pertinent portion of the Order in Council quoted above places on the Dominion Government, in its initial words, the obligation "to assume and defray all the charges" for the services which are then specifically set forth. Those services are services which fall within the exclusive legislative powers assigned to the Parliament of Canada by

Les frais d'administration des douanes;
 Le service postal;
 La protection des pêcheries;
 Les dépenses de la milice;
 Les phares, équipages naufragés, quarantaine et hôpitaux de marine;
 L'exploration géologique;
 Le pénitencier;

Un service convenable de bateaux à vapeur, transportant les malles et passagers, qui sera établi et maintenu entre l'Île et les côtes du Canada, l'été et l'hiver, assurant ainsi une communication continue entre l'Île et le chemin de fer Intercolonial, ainsi qu'avec le réseau des chemins de fer du Canada;

L'entretien de communications télégraphiques entre l'Île et la terre ferme du Canada.

Et telles autres dépenses relatives aux services qui, en vertu de «l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867», dépendent du gouvernement général, et qui sont ou pourront être alloués aux autres provinces.

Que les chemins de fer donnés à contrat et en voie de construction pour le compte du gouvernement de l'Île deviendront les propriétés du Canada.

Que le nouvel édifice où siègent les cours de justice, et où se trouve le bureau d'enregistrement, etc., sera transféré au Canada, sur paiement de soixante-neuf mille piastres. Le prix d'achat comprendra le terrain sur lequel se trouve l'édifice et, en outre, une étendue convenable de terrain pour les cours, etc., etc.

Que le dragueur à vapeur en construction deviendra la propriété du gouvernement fédéral, moyennant une somme n'excédant pas vingt-deux mille piastres.

Que la bateau passeur à vapeur, aujourd'hui la propriété de l'Île, demeurera en sa possession.

Que la population de l'Île du Prince-Edouard ayant augmenté de quinze mille âmes ou plus depuis l'année 1861, l'Île sera représentée dans la Chambre des Communes par six membres, ce chiffre devant être modifié, de temps à autre, en vertu des dispositions de «l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867».

Un arrêté en conseil édicté en vertu d'un pouvoir statutaire a la même valeur que si les termes de l'arrêté faisaient partie de la loi et aux fins d'interprétation ou de force légale ou autrement, l'arrêté doit être traité de la même façon que s'il était incorporé à la loi.

Le tout début de l'extrait pertinent de l'arrêté en conseil précité impose au gouvernement canadien l'obligation de «se charger des dépenses» occasionnées par les services énumérés. Ces services relèvent des pouvoirs exclusifs du Parlement canadien parce qu'il s'agit de matières tombant dans les catégories de sujets énumérées à l'article 91 de

virtue of being matters coming within the classes of subjects enumerated in section 91 of *The British North America Act*, with the exception of the appointment of the Lieutenant Governors of the Provinces and the appointment and payment of the salaries of judges, which are the responsibilities of the Dominion Government as specifically dealt with in sections 58 to 62 and sections 96 to 100, respectively. None of the services named in the Order in Council fall within the exclusive powers of Provincial Legislatures enumerated in section 92 of *The British North America Act* nor are they elsewhere assigned to the Provinces. That being so, it is logical that the Dominion Government shall assume and defray the costs of those existing services, but because those particular services are within the exclusive purview of the Dominion Government it follows that the Dominion Government is responsible, after Union, for their operation.

Counsel for the plaintiff submitted that with respect to the service of an "Efficient Steam Service for the conveyance of mails and passengers, to be established and maintained between the Island and the mainland of the Dominion, Winter and Summer, thus placing the Island in continuous communication with the Intercolonial Railway and the railway system of the Dominion" is in a different category in that such a service did not previously exist. I note that in the Order in Council it is provided "That the Steam Ferry Boat owned by the Government of the Island, and used as such, shall remain the property of the Island". That provision continues the ownership of the steam ferry boat in the Island but the provision is also susceptible of the interpretation that the steam ferry boat, having been used as such, constituted a ferry service being operated by the Island.

There is no evidence that if a ferry service was operated by the Island prior to Union that it operated between the Island and the mainland, winter and summer, and was in continuous communication with the Intercolonial Railway and the railway system of the Dominion. The evidence is that the steam boat ferry did not undertake that service but rather that that service was undertaken by vessels owned and supplied by the Dominion. Therefore what is contemplated is not an existing service but rather a new service.

l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, à l'exception de la nomination des lieutenants-gouverneurs des provinces et de la nomination et rémunération des juges qui sont confiées de façon expresse au gouvernement du Dominion par les articles 58 à 62 et 96 à 100 respectivement. Aucun des services mentionnés dans l'arrêté en conseil ne relève des pouvoirs exclusifs assignés aux législatures provinciales et énumérés à l'article 92 de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* et ils ne sont assignés aux provinces nulle part ailleurs. Cela étant, il est logique que le gouvernement du Canada se charge des dépenses occasionnées par les services existants, mais comme ces services particuliers relèvent de sa compétence exclusive, le gouvernement du Canada est responsable de leur exploitation, après l'Union.

L'avocat de la demanderesse prétend, à propos dudit «service convenable de bateaux à vapeur, transportant les malles et passagers, qui sera établi et maintenu entre l'Île et les côtes du Canada, l'été et l'hiver, assurant ainsi une communication continue entre l'Île et le chemin de fer Intercolonial, ainsi qu'avec le réseau des chemins de fer du Canada», que ce service se situe dans une catégorie différente, puisqu'il n'existait pas auparavant. Je remarque que l'arrêté en conseil prévoit «que le bateau passeur à vapeur, aujourd'hui la propriété de l'Île, demeurera en sa possession». Cette disposition prévoit que l'Île demeurera propriétaire du bateau passeur à vapeur, mais il est possible d'interpréter cette disposition comme signifiant que le bateau passeur à vapeur constituait un service de traversiers exploité par l'Île, puisqu'il avait été utilisé à cette fin.

Même si l'Île exploitait un service de traversiers avant l'Union, aucune preuve n'indique qu'il reliait l'Île et le continent, l'été et l'hiver, et qu'il assurait une communication continue avec le chemin de fer Intercolonial et avec le réseau des chemins de fer du Canada. La preuve démontre plutôt que ce service n'était pas fourni par le bateau passeur à vapeur mais par des navires appartenant au Canada ou mis en service par lui. Il n'est donc pas question d'un service existant, mais d'un nouveau service.

The difficulty is that the Order in Council is silent as to with whom the responsibility rests for the service "to be established and maintained".

In *In re International and Interprovincial Ferries*¹, which was a reference to the Supreme Court as to whether an Act respecting Ferries was *intra vires* of the Parliament of Canada, the Chief Justice said at page 208:

The policy of the British North America Act is to leave all international or interprovincial undertakings within the federal power. And that, it is evident, must necessarily be so as to ferries.

He continued to say at page 209:

No provincial legislature could incorporate a company to run a ferry between the two provinces, and no provincial government could itself be granted by its legislature the power to run an exclusive ferry between two provinces. The Dominion Parliament alone could do it, and fix the price of the license to the company upon such additional terms and conditions as it saw fit to enact.

After Union, therefore, Prince Edward Island has not the right to effectively grant a licence to operate or itself operate a ferry abutting on the shores of Nova Scotia or New Brunswick over which it has no jurisdiction and the converse is equally so that there was no such jurisdiction in the other provinces which were in Confederation at that time, and there was no evidence that there were proprietary rights at the time of Union in such ferry service vested in P.E.I. Thus the Dominion Parliament alone has this jurisdiction. That being so, it must have been contemplated in the Order in Council that the obligation to establish and maintain a ferry service between the Island and the mainland must be that of the Dominion. Added to this, it is obvious that there is a latent ambiguity in the Order in Council in that it does not expressly state in whom the obligation to establish and maintain the ferry service lies. That being so, the principle of *contemporanea expositio* would be applicable. Both the Province and the Dominion from the time of Union have accepted and acted upon the obligation being that of the Dominion to the present date and both have acknowledged such to be the case. Therefore this long acquiescence and practice can be regarded as sanction and approval of the interpretation I have given to the language of the Order in Council for

Le problème vient de ce que l'arrêté en conseil ne précise pas à qui incombe la responsabilité de «l'établissement et du maintien du service».

Dans l'arrêt *In re International and Interprovincial Ferries*¹, la question déferée à la Cour suprême était de savoir si une loi concernant les traversiers était *ultra vires* du Parlement canadien; le juge en chef déclarait à la page 208:

[TRADUCTION] Un des principes directeurs de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique veut que toute entreprise internationale ou interprovinciale relève du pouvoir fédéral. Il est évident qu'il doit en être ainsi pour les traversiers.

Il ajoutait à la page 209:

[TRADUCTION] Aucune législature provinciale ne pourrait constituer une compagnie d'exploitation de traversiers entre deux provinces et aucun gouvernement provincial ne pourrait se voir conférer par la législature de la même province le pouvoir d'exploiter en exclusivité un tel service entre deux provinces. Seul le Parlement canadien pourrait le faire et fixer le prix payable par la compagnie pour la licence, aux termes et conditions qu'il jugerait opportuns.

Depuis l'Union, l'Île-du-Prince-Édouard n'a donc pas le droit d'accorder une licence d'exploitation ou d'exploiter elle-même un service de traversiers aboutissant aux côtes de la Nouvelle-Écosse ou du Nouveau-Brunswick qui ne relèvent pas de sa compétence; l'inverse est également vrai, de telle sorte qu'aucune province de la Confédération n'avait cette compétence à cette époque-là et aucune preuve n'indiquait que l'Île-du-Prince-Édouard avait des droits de propriété sur un tel service de traversiers à l'époque de l'Union. Le parlement du Canada était donc seul compétent. Cela étant, on a dû envisager dans l'arrêté en conseil de confier au Canada l'obligation d'établir et de maintenir un service de traversiers entre l'Île et le continent. Il est en outre évident que l'arrêté en conseil comporte une ambiguïté latente en ce sens qu'il n'indique pas expressément à qui incombe l'obligation d'établir et de maintenir le service de traversiers. Il convient donc d'appliquer la règle d'interprétation *contemporanea expositio*. Depuis l'Union jusqu'à nos jours, la province et le Dominion ont présumé que l'obligation incombait à ce dernier et ont agi en conséquence; ils l'ont d'ailleurs tous deux admis. Cet acquiescement et cette pratique ancienne peuvent être considérés comme la confirmation et l'approbation de mon interprétation des termes de l'arrêté en conseil

¹ (1905) 36 S.C.R. 206.

¹ (1905) 36 R.C.S. 206.

the other reasons expressed, *viz*, that the obligation to establish and maintain an efficient ferry service between the Island and the mainland after Union is that of the Dominion.

Having so found, it follows that the use of the words "shall" and "maintain" in the language of the Order in Council imports an obligation of a continuing and imperative nature, although I think that the imperative nature of the obligation must be qualified in a limited sense. Obviously if a violent storm were raging there would be no absolute duty for the ferry to ply between the ports at the risk of the vessels and the lives of the passengers. Such an act of God would excuse the duty. A statute can, by express terms, state that an act of God does not excuse a duty but that is not applicable in this instance. However a legal strike is not an act of God. A strike is the means to which one party to a labour dispute resorts to force the other party to its views. It is the working of human elements in a labour dispute in which the parties hold different views and voluntarily adhere to those views for reasons best known to themselves. There is an element of voluntary decision. The ultimate weapons to bring pressure on the opposing sides are the strike and lock-outs. The language of the Order in Council does not exempt strikes and lock-outs as excusing an obligation as has been the custom of late in many contracts.

Accordingly I conclude that the obligation is upon the Dominion to assume and defray the cost of the establishment and maintenance of an efficient ferry service between the Province and the mainland. The words "assume and defray all the charges" mean that the Dominion is to accept the responsibility for the cost of the services named in the Order in Council and to pay these costs. For the reasons expressed it is also the responsibility of the Dominion to establish and maintain an efficient and continuous (in the sense of being uninterrupted and inoperative for a protracted period) ferry service between the Province and the mainland and to pay the cost of so establishing and maintaining that service.

Before turning to the second question which is whether there was a breach of the obligation by the Dominion it is expedient to review the relevant facts. It is agreed that there was an interruption of

fondée sur d'autres motifs, c'est-à-dire la conclusion que l'obligation d'établir et de maintenir un service convenable de bateaux à vapeur entre l'Île et le continent, après l'Union, incombe au Canada.

^a Vu cette conclusion, l'emploi des mots «sera» et «maintenu» dans l'arrêté en conseil implique une obligation de nature continue et impérative mais je pense toutefois qu'il faut apporter certaines restrictions à ce caractère impératif. Bien entendu, en cas de forte tempête, le traversier ne serait pas absolument tenu de faire la navette entre les ports, risquant ainsi bateaux et passagers. Un tel cas de force majeure constituerait une dispense. Une loi peut prévoir expressément que la force majeure ne constituera pas une dispense, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Cependant, une grève légale n'est pas un cas de force majeure, c'est un moyen qu'utilise une partie à un différend du travail pour forcer l'autre partie à accepter ses revendications. C'est ce qui constitue l'élément humain d'un conflit du travail où les parties ont des points de vue différents, qu'elles adoptent volontairement pour des raisons qu'elles seules connaissent. Il existe donc un élément d'acte volontaire. Les moyens de pression les plus efficaces sont la grève et le lock-out. Les termes de l'arrêté en conseil ne prévoient pas que les grèves et les lock-out dispensent de l'obligation (stipulation de plus en plus fréquente dans certains contrats).

Je conclus donc que l'obligation de prendre en charge les dépenses occasionnées par l'établissement et le maintien d'un service convenable de traversiers entre la province et le continent incombe au Canada. L'expression «se charger des dépenses» signifie que le Canada doit assumer la responsabilité des dépenses occasionnées par les services mentionnés dans l'arrêté en conseil et qu'il doit payer ces dépenses. Comme je l'ai déjà dit, il incombe également au Dominion d'établir et de maintenir un service de traversiers convenable et continu (c'est-à-dire ininterrompu et sans arrêt prolongé du service) entre la province et le continent et de prendre en charge les dépenses occasionnées par l'établissement et le maintien de ce service.

Avant de trancher la deuxième question, c'est-à-dire de déterminer si le Canada a manqué à son obligation, il convient d'examiner les faits pertinents. Les parties conviennent que la Compagnie

the ferry service by the Canadian National Railways employed by the Dominion to conduct that ferry service on its behalf from August 21, 1973, until September 2, 1973, a period of 10 days, 8½ hours. That interruption of ferry service was consequent upon a national strike by the employees of the Canadian National Railways. It was known that 1973 was a "contract year" and it was also known generally, as early as May and June of that year, that there was every likelihood that a settlement would not be reached between the bargaining parties and that the possibility of a strike was imminent. The strike, when it occurred, was a legal strike after all procedures by the *Canada Labour Code* had been taken. In the public interest and for the public economy Parliament legislated the employees back to work and the railway service, including the ferry service, was resumed on September 2, 1973.

The CNR operated the ferry service over two routes and engaged five vessels in doing so. These five vessels had a daily capacity of 4,270 vehicles. This is the service that was struck.

The Northumberland Ferries Limited operated a third ferry service on behalf of the Dominion in which it had engaged three vessels with a total daily capacity of 960 vehicles. This service was in continuous service during the period that the CNR was struck.

It was agreed that there was no interruption in mail service to the Island during the railway strike and that there was a scheduled air service operating daily carrying passengers.

The two principal industries of the Island are agriculture and tourism, in that order. The tourist season lasts for ten weeks, the peak being in July and August. Almost all of the tourists reach the Island by automobile carried on the ferries. In addition, the residents of the Magdalen Islands in the Gulf of St. Lawrence and tourists visiting those islands, if they wish to reach the mainland, do so by taking a ferry service from those Islands to Prince Edward Island and continue their journey by ferry service from Prince Edward Island to the mainland. About 80 automobiles per day sought to do this during the period of the strike.

des chemins de fer nationaux chargée par le Canada de l'exploitation du service de traversiers a interrompu ledit service du 21 août 1973 au 2 septembre 1973, soit 10 jours et 8 heures et demie.

a Cette interruption du service était due à une grève nationale des employés de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada. On savait que 1973 était l'«année des négociations» et, en outre, dès mai et juin de cette année-là, qu'il était peu probable que les parties règlent leur différend. La grève était donc imminente. La grève fut déclenchée légalement au terme des étapes imposées par le *Code canadien du travail*. Dans l'intérêt public et pour la sauvegarde de l'économie, le Parlement adopta une loi décrétant le retour au travail, et le service ferroviaire, ainsi que le service de traversiers, reprit le 2 septembre 1973.

d

Le service de traversiers du CN utilisait, sur deux itinéraires, cinq navires pouvant transporter 4,270 véhicules par jour. C'est ce service qui a été paralysé par la grève.

e

La Northumberland Ferries Limited exploitait un troisième service de traversiers au nom du gouvernement fédéral et utilisait trois navires capables de transporter 960 véhicules par jour. Ce service continu ne fut pas interrompu durant la grève des employés du CN.

f

Les parties ont admis que la grève n'a pas interrompu le service postal entre l'Île et le continent et qu'un service aérien à horaire fixe transportait quotidiennement des passagers.

g

L'agriculture et le tourisme occupent, respectivement, les premier et deuxième rang des industries de l'Île. La saison du tourisme dure dix semaines avec une période de pointe en juillet et août. Presque tous les touristes utilisent les traversiers pour se rendre sur l'Île en automobile. En outre, les habitants des Îles de la Madeleine, dans le golfe du Saint-Laurent, ainsi que les touristes qui s'y rendent, reviennent sur le continent en prenant le traversier, qui relie ces Îles et l'Île-du-Prince-Édouard et de là, le traversier, qui les ramène sur le continent. Environ 80 voitures par jour cherchaient à regagner ainsi le continent pendant la grève.

h

i

j

The tourist season ends approximately in the last week in August each year and in 1973 it ended on August 23, the day after the strike began. It takes no imagination to realize the consternation which resulted. Families on vacation were anxious to return home to get their children back to school for the fall term. A great many people were stranded on the Island and many of that number had exhausted their holiday funds. The Government of the Province provided free food and lodging for those who were destitute and set up an emergency cheque cashing service for those with reliable credit. The Province set up an emergency reservation system for the sole operating ferry service. It issued reservation tickets, numbered sequentially, which were in effect reservations to make reservations. Top priority was accorded to truck traffic with lesser priorities following. To make an actual reservation on the only ferry involved a delay of seven to eight days. The Province assigned 144 of its employees to provide these services.

During the period of the strike Northumberland Ferries Limited was able to move 6,463 vehicles and their passengers off the Island. In 1974, that is the next year, the Canadian National Railways over its two ferry lines moved 20,874 vehicles off the Island over the same period of time for which the strike had lasted in 1973. Assuming the traffic conditions to be approximately the same in both years, this comparison would afford a reasonable indication of the breakdown of the ferry service in the period in 1973.

The damage to the national economy caused by the strike was such that Parliament deemed it wise to order the employees back to work by appropriate legislation. The inconvenience caused to the public resident on the mainland was great but those persons could adjust to other means of transportation of passengers and freight, though not as efficiently. The impact upon the residents of Prince Edward Island was accentuated manifold by reason of the fact that the Province is an island separated from the mainland by the Strait of Northumberland which at its narrowest point is approximately 9 miles wide.

In view of such facts which, apart from the agreed statement of facts, were given in evidence

La saison touristique se termine aux environs de la dernière semaine d'août et, en 1973, le 23 août, le lendemain du début de la grève. On peut facilement imaginer la consternation qui devait s'ensuivre. Les parents en vacances avec leurs enfants craignaient d'être en retard pour la rentrée des classes. Un bon nombre de personnes étaient ainsi bloquées sur l'Île et, les vacances finies, beaucoup se retrouvaient sans argent. Le gouvernement provincial a fourni gratuitement nourriture et logement à ceux qui étaient sans ressources et un service exceptionnel d'encaissement de chèques fut mis sur pied pour ceux qui prouvaient leur solvabilité. La province organisa également d'urgence un système de réservations pour l'unique service de traversier actif. Elle émettait des billets numérotés qui établissaient en fait l'ordre dans lequel se feraient les réservations. La priorité était accordée aux camions, le reste suivait selon un ordre établi. Une réservation ferme sur l'unique traversier prenait de sept à huit jours. Cent quarante-quatre employés provinciaux étaient affectés à ces services.

Durant la grève, la Northumberland Ferries Limited permit à 6,463 véhicules et à leurs passagers de quitter l'Île. En 1974, l'année suivante, 20,874 véhicules avaient quitté l'Île par les deux parcours de traversiers de la Compagnie des chemins de fer nationaux sur une période égale à la durée de la grève en 1973. En supposant que le nombre de véhicules était à peu près le même les deux années, on peut mieux percevoir l'effet de l'interruption du service en 1973.

L'économie nationale était à ce point touchée par la grève que le Parlement a jugé prudent d'adopter une loi décrétant le retour au travail. Sur le continent, les inconvénients de la grève étaient considérables mais, on pouvait tout de même utiliser d'autres moyens de transport pour passagers et marchandises même si le service offert n'était pas aussi efficace. Dans l'Île, les conséquences de la grève furent d'autant plus importantes que la province est séparée du continent par le détroit de Northumberland, large d'environ 9 milles au point le plus proche.

Ces faits, mentionnés dans l'exposé conjoint des faits et dans le témoignage de McAdams, sous-

by Mr. McAdams, the Deputy Minister of the Department of Tourism and Parks of the Province, I am of the opinion that the service given by the sole remaining ferry service during the period of the strike was wholly inadequate for the need at that time. Being inadequate, it fell short of being productive of the results required and was therefore inefficient.

The language of the Order in Council is "that the Dominion Government shall assume and defray all the charges for the following services: viz., Efficient steam service for the conveyance of mails and passengers". No mention is made of the conveyance of automobiles.

Section 10 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, reads:

10. The law shall be considered as always speaking, and whenever a matter or thing is expressed in the present tense, it shall be applied to the circumstances as they arise, so that effect may be given to the enactment and every part thereof according to its true spirit, intent and meaning.

In 1875 automobiles were non-existent and had not become the common means of transportation of persons as they have become today. The vast majority of tourists visiting the Province in the season, and other persons as well, do so by automobile. The ferry boats which ply between the Island and the mainland are specifically designed to receive, carry and disembark automobiles. In my view it would be unrealistic to conclude that the obligation of the Dominion should be limited to a ferry service for the conveyance of passengers to the exclusion of the conveyance of the automobiles owned by a passenger which carried him to the point of embarkation and which he proposes will carry him beyond the point of disembarkation.

An ancient definition of the word "ferry" was the right of ferrying men, animals and goods across a body of water and of levying a toll for so doing. Obviously the animals include those animals which carried the person either on its back or in a vehicle which the animal draws. In this day and age the horse and horse-drawn vehicle have been replaced by the automobile and in my view the language of the Order in Council must be interpreted as meaning that a ferry service for the conveyance of passengers is to include the automobile of the passenger, just as it would include the passenger's baggage and like appendages. That, to

ministre du Tourisme et des Parcs de la province, m'ont persuadé que l'unique traversier actif pendant la grève ne pouvait absolument pas répondre aux besoins à cette époque. Étant insuffisant, le service n'a pu produire les résultats voulus et s'est donc avéré inefficace.

L'arrêté en conseil emploie les termes: «le gouvernement du Canada se chargera des dépenses occasionnées par les services suivants: Un service convenable de bateaux à vapeur, transportant les malles et passagers». Il n'est pas question du transport d'automobiles.

L'article 10 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, se lit comme suit:

10. La loi est censée toujours parler et, chaque fois qu'une matière ou chose est exprimée au présent, il faut l'appliquer aux circonstances au fur et à mesure qu'elles surgissent de façon à donner effet au texte législatif ainsi qu'à chacune de ses parties, selon son esprit, son intention et son sens véritables.

En 1875, l'automobile était pratiquement inconnue et n'était pas encore devenue le moyen de transport usuel qu'elle est aujourd'hui. La grande majorité des touristes qui visitent la province en été, comme les autres, voyagent en automobile. Les traversiers qui font la navette entre l'Île et le continent sont spécialement conçus pour embarquer, transporter et débarquer les automobiles. A mon avis, il ne serait pas réaliste de conclure que l'obligation du Canada se limite au transport de passagers, à l'exclusion des automobiles grâce auxquelles les passagers ont pu se rendre jusqu'au quai d'embarquement et qu'ils ont l'intention d'utiliser à la sortie du débarcadère.

Autrefois, le mot «passage» (*ferry*) signifiait le droit de faire passer un cours d'eau à des hommes, des animaux et des biens contre péage, y compris bien entendu les montures et les animaux attelés au véhicule du passager. Aujourd'hui, le cheval et le véhicule hippomobile sont remplacés par l'automobile; d'après moi, les termes de l'arrêté en conseil doivent être interprétés comme signifiant qu'un service de traversiers pour le transport de passagers doit comprendre leurs automobiles, au même titre que les bagages et autres accessoires des passagers. C'est là, d'après moi, la seule façon acceptable d'interpréter l'arrêté en conseil à la

me, is the only sensible interpretation that can be given to the Order in Council in the light of present day conditions and because that is, in fact, what was being done. Again this acquiescence and practice can be regarded as sanction and approval by the parties of such an interpretation.

It was not suggested, nor would it be tenable to suggest, that the Dominion Government was in breach of its obligation by providing ferries powered by diesel fuel rather than steam or connecting with the Canadian National Railways rather than the Intercolonial Railway which has been absorbed and no longer exists as such.

In my view section 10 of the *Interpretation Act* dictates the interpretation I have given the language as at this time.

In view of the mandatory nature of the language of the Order in Council it is not an answer to the obligation imposed on the Dominion Government thereby to say that the obligation has been discharged by taking all reasonable steps to do so. The obligation is to establish and maintain an efficient service between the Island and the mainland thereby placing the Island in continuous communication. As I have found, if the service provided is not adequate for the end to be achieved it is not efficient and if a service is interrupted it lacks continuity, but in so saying I have not overlooked that the Northumberland Ferries Limited continued to operate but that the service provided by it was inadequate for the need.

For the foregoing reasons I have concluded that the Dominion Government was in breach of its duty imposed upon it by the Order in Council.

There remains for consideration the third question posed, that is, does the breach of the duty give rise to an action for damages maintainable by the plaintiff.

Where there is an obligation imposed by statute on the Dominion Government for the benefit of the public generally, as I conceive this obligation to be, and there is a breach of that obligation, it does not follow automatically that an action will lie for damages. Whether such action for damages will lie will depend on the intention of the legislature to be derived from the language of the statute, in this

lumière des conditions actuelles, d'autant plus que c'est ce qu'on a fait. Je le répète, cet acquiescement et cet usage peuvent être considérés comme confirmation et approbation par les parties d'une telle interprétation.

Personne n'a prétendu, ce qui serait d'ailleurs insoutenable, que le gouvernement canadien a manqué à son obligation en fournissant des traversiers à moteurs diesel plutôt qu'à vapeur ou en assurant la communication avec la Compagnie des chemins de fer canadiens plutôt qu'avec la Compagnie du chemin de fer Intercolonial qui, à la suite d'une fusion, a cessé d'exister en tant que telle.

A mon avis, l'article 10 de la *Loi d'interprétation* dicte cette solution qui est adaptée aux circonstances actuelles.

Étant donné la nature impérative de l'arrêté en conseil, le gouvernement canadien ne saurait répondre à l'obligation qui lui est imposée en prétendant s'en être acquitté en prenant toutes les mesures raisonnables à cette fin. Il s'agit de l'obligation d'établir et de maintenir un service efficace assurant une communication continue entre l'Île et le continent. J'ai déjà conclu que si un service fourni est inadéquat pour parvenir à la fin visée, il n'est pas convenable, que s'il est interrompu, il n'est pas continu, sans oublier toutefois que la Northumberland Ferries Limited a continué ses opérations mais que ce service était insuffisant.

Pour ces motifs, je conclus que le gouvernement canadien a manqué au devoir que lui imposait l'arrêté en conseil.

Il faut maintenant déterminer, en troisième lieu si ce manquement permet à la demanderesse d'intenter avec succès une action en dommages-intérêts.

Lorsqu'une loi impose une obligation au gouvernement canadien au profit du public en général (ce qui, à mon sens, est le cas), un manquement à cette obligation ne donne pas nécessairement naissance à une action en dommages-intérêts. La recevabilité d'une telle action en dommages-intérêts dépend de l'intention du législateur, exprimée dans la loi, soit en l'espèce l'*Acte de l'Amérique du*

instance *The British North America Act* and the Order in Council, and taking the matter a step further, what party is entitled, within the ambit of the statute, to bring the action, or put another way, who is the intended beneficiary of the right. ^a

Here the duty imposed by the Order in Council is to provide a ferry service between the Island and the mainland. I do not accept the proposition that that public duty is for the benefit of the residents of the Island only. It is, from its very nature, a two-way street and accordingly is also for the benefit of the residents of other provinces of Canada who may wish to go to the Island. Therefore it is a general public duty for the residents of all of Canada. ^b

The British North America Act has provided that certain public services shall be provided for the people of all provinces by the Dominion Government and several of these services are also mentioned in the Order in Council, such as the salary of the Lieutenant Governors and the salaries of the federally appointed judges. As I have mentioned previously, the obligation to provide these services and to pay those salaries is specifically made the responsibility of the Parliament of Canada by section 60 and section 100 of *The British North America Act*. ^c

In the *Reference re Troops in Cape Breton*² the question referred to the Supreme Court was "Is the Province of Nova Scotia, on the facts (hereinafter) set out, liable to pay to His Majesty in the right of the Dominion all expenses and costs incurred by reason of calling out of parts of the Active Militia in aid of the civil power in Cape Breton as aforesaid". As illustrative of the functions of the executive and legislative branches of government, Mr. Justice Cannon, at pages 566-567, quoted extensively from the remarks of Wurtele J., whom he described as a constitutional authority, in *Demers v. The Queen* ((1898) 7 Q.B. (Que.) 433 at 447), which I repeat: ^d

The Legislature enacts laws and grants supplies, but does not administer. The Crown under the advice of its constitutional advisers, or in other words the Executive Government, administers the affairs of the country, and on it rests the responsibility for all contracts which it may be necessary to enter into. The Executive Government deals with all matters respecting the administration of the public affairs of the country as it may ^e

Nord britannique et l'arrêté en conseil; l'étape suivante consiste à déterminer à qui la loi accorde un droit d'action ou, en d'autres termes, qui est le bénéficiaire de ce droit.

En l'espèce, l'arrêté en conseil impose le devoir de fournir un service de traversiers entre l'Île et le continent. Je rejette la prétention selon laquelle ce devoir est au profit des habitants de l'Île seulement. Le transport se fait dans les deux sens et est donc également au profit des résidents d'autres provinces du Canada qui veulent se rendre sur l'Île. Il s'agit donc d'un devoir public général au profit de tous les Canadiens. ^f

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit que le gouvernement canadien fournira certains services publics à toutes les provinces et l'arrêté en conseil en mentionne plusieurs, dont le salaire des lieutenants-gouverneurs et le salaire des juges nommés par le gouvernement fédéral. Comme je l'ai déjà dit, l'obligation de fournir ces services et de payer ces salaires est expressément imposée au parlement du Canada par les articles 60 et 100 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. ^g

Dans le renvoi *Re Troops in Cape Breton*², la Cour suprême devait déterminer si, [TRADUCTION] «d'après les faits (ci-après) présentés, la province de Nouvelle-Écosse était tenue de payer à Sa Majesté du chef du Canada toutes dépenses et frais occasionnés par le recours à une partie de la milice active pour venir en aide à l'autorité civile du Cap Breton». Pour illustrer les fonctions des pouvoirs exécutif et législatif, le juge Cannon, aux pages 566-567, a cité longuement les remarques du juge Wurtele, qu'il a d'ailleurs qualifié d'expert constitutionnel, dans l'affaire *Demers c. La Reine* ((1898) 7 B.R. (Qué.) 433 à la page 447), que voici: ^h

[TRADUCTION] Le législateur édicte des lois et octroie des subsides mais n'administre pas. La Couronne, sur les recommandations de ses conseillers constitutionnels, autrement dit l'exécutif, administre les affaires du pays et assume la responsabilité pour tout contrat qu'il peut être nécessaire de conclure. Tout ce qui touche à l'administration des affaires publiques du pays relève de l'exécutif guidé par ce qu'il estime être dans ⁱ

² [1930] S.C.R. 554.

² [1930] R.C.S. 554.

deem conducive to the public good when its action is not restricted by a constitutional rule or by a prohibitory statute, but it has no constitutional authority to make a contract which will bind the Legislative Assembly to supply the necessary funds for carrying it on. It may be laid down, therefore, as an axiom that before entering into a contract which requires the expenditure of public monies, it is, in general, proper and expedient that the consent of the Legislature should be first obtained. The Executive Government may however, by exception, make a contract involving the expenditure of public monies before a grant has been made by the Legislature for the purpose contemplated by such contract; but such contract is in the nature of a conditional obligation, is in fact a conditional contract, and the condition is the granting by the Legislature of the necessary funds. Until this event happens, the obligation is suspended, and if the necessary supply should be refused, then the contract is dissolved. The Legislative Assembly has the right to approve or disapprove of all such contracts, and therefore it is usual to insert a clause that they are made subject to the ratification of the Legislature, or that the payments to be made on behalf of the same will be made out of monies to be voted by the Legislature. Should the Legislative Assembly, by a resolution, expressly disapprove of a contract which has been entered into without an appropriation for its performance having been made before its execution, even when it does not contain a clause making it subject to the ratification of the Legislature or to the grant of the necessary supply, then also the contract is dissolved. But should the necessary funds be voted, then the contract acquires retroactively full legal force and should be carried out by the Government, and can be enforced by the other contracting party. Every contract entered into by the Executive Government without there being a fund out of which the payment of the price stipulated can be made, or without there being an appropriation which is available for the purpose, is made on the tacit condition that it is dependent for its validity upon the necessary supply being voted; and as every person entering into a contract with the Government is presumed to know the law, he cannot complain, in the event of a grant being refused, of having no right to claim damages for its non-fulfilment.

Although such contracts are conditional, the Executive Government has no right or power of its own motion to rescind them, but, on the contrary, it should ask the Legislature to grant the necessary appropriation and await the action of the Legislative Assembly.

What that extract establishes is that the Executive has no money to pay for obligations assumed. Parliament must pay for it and to do so must authorize the payment by an *Appropriation Act*. It is conceivable that Parliament may decline to vote the necessary funds. That is the discretion of Parliament and if Parliament were to exercise its discretion by refusing to vote the funds to pay for the ferry service, I fail to follow how the Crown can be held liable in a civil action for damages.

l'intérêt public, sous réserve des restrictions apportées par les règles constitutionnelles ou les lois prohibitives, mais il ne possède pas le pouvoir constitutionnel de conclure une entente obligeant l'assemblée législative à affecter les fonds nécessaires à son exécution. On peut donc admettre comme axiome a qu'en général, il est opportun d'obtenir le consentement de la législature avant de conclure un contrat impliquant une dépense de deniers publics. Exceptionnellement, l'exécutif peut conclure un contrat impliquant une telle dépense avant que la législature n'ait octroyé les crédits à cette fin: mais un tel contrat est assorti d'une condition; il s'agit, en fait, d'obligations conditionnelles dépendant de l'octroi par la législature des fonds nécessaires. L'obligation est suspendue jusqu'à la réalisation de cette condition, et en cas de refus des subsides nécessaires, le contrat est résilié. Comme l'assemblée législative a le droit d'approuver ou de refuser ces contrats, il est normal d'y insérer une clause stipulant que le contrat est assujéti à la ratification de la c législature ou que les paiements, qui doivent être versés au nom de celle-ci, devront provenir de fonds qu'un vote de la législature affectera à cette fin. Le contrat est également annulé lorsque l'assemblée législative désapprouve expressément par résolution un contrat signé sans l'obtention préalable des crédits nécessaires à son exécution, même si aucune clause ne le soumet à la ratification de la législature ou à l'octroi des subsides nécessaires. Lorsque les crédits sont votés, le contrat acquiert alors rétroactivement son plein effet juridique et doit être respecté par le Gouvernement, l'autre partie contractante pouvant en exiger l'exécution. Tout contrat conclu par l'exécutif sans que des deniers aient été affectés au paiement du prix ou sans crédits disponibles à cette fin, comporte la condition tacite que sa validité dépend du vote des crédits nécessaires; e comme toute personne concluant un contrat avec le gouvernement est censée connaître la loi, elle ne peut se plaindre, si les crédits sont refusés, de ne pas avoir le droit de réclamer des dommages-intérêts pour cause d'inexécution.

Bien que de tels contrats soient soumis à une condition, l'exécutif n'a ni le droit ni le pouvoir de révoquer ces contrats de son propre chef mais, il doit demander à la législature l'affectation des crédits nécessaires et attendre la décision.

Cet extrait souligne le fait que l'exécutif ne dispose pas de fonds pour s'acquitter des obligations contractées. C'est le Parlement qui doit faire les paiements qu'il autorise en adoptant une loi portant affectation de crédits. Il n'est pas impossible que le Parlement refuse de voter les crédits. Cette question relève du pouvoir discrétionnaire du Parlement; s'il décidait d'exercer ce pouvoir refusant de voter des crédits pour le paiement du service de traversiers, je ne vois pas comment la Couronne pourrait être tenue responsable des dommages-intérêts dans une action au civil.

In *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg*³ Laskin J. (as he then was) speaking for the Supreme Court said at pages 968-969:

A municipality at what may be called the operating level is different in kind from the same municipality at the legislative or quasi-judicial level where it is exercising discretionary statutory authority. In exercising such authority, a municipality (no less than a provincial Legislature or the Parliament of Canada) may act beyond its powers in the ultimate view of the Court, albeit it acted on the advice of counsel. It would be incredible to say in such circumstances that it owed a duty of care giving rise to liability in damages for its breach. "Invalidity is not the test of fault and it should not be the test of liability"

In short, I construe the decision above quoted as authority for the proposition that a breach of a general public duty, in this case the duty to provide and pay for a ferry service, does not give rise to a civil action in damages against the Crown in the right of Canada. There are other remedies, the first of which would be an action for declaratory relief under section 19 of the *Federal Court Act*, or, secondly, by political action to which the Province has resorted on the two previous occasions mentioned in the agreed statement of facts with respect to this very ferry service and on each occasion a measure of relief was obtained.

In *Canadian Federation of Independent Business v. The Queen*⁴ the plaintiff filed a statement of claim naming Her Majesty in the right of Canada and the Postmaster General by name claiming damages for contract and tort for losses arising from the interruption of postal services as the result of a strike. On a motion to strike out the statement of claim on the ground that it disclosed no cause of action, my brother Mahoney concluded that detinue did not lie for failure to deliver mail in the system during the strike, that the claim for the tort of conspiracy could not be supported and most important that the claim for non-performance of the statutory duty on the Government of Canada to provide a postal service to the public does not give rise to a cause of action in an individual injuriously affected thereby. He pointed out that the Post Office functions as a department

Dans l'arrêt *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg*³ le juge Laskin (maintenant juge en chef) déclarait (aux pages 968-969) au nom de la Cour suprême:

^a Au niveau qu'on pourrait appeler celui des opérations, une municipalité n'est pas la même qu'au niveau législatif ou quasi judiciaire où elle exerce un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Elle peut alors (tout comme une législature provinciale ou le Parlement du Canada) excéder ses pouvoirs, ainsi que le penserait finalement un tribunal, bien qu'elle ait suivi le conseil d'avocats. Dans ces circonstances, il serait inconcevable qu'on puisse dire qu'elle a une obligation de diligence qui entraîne sa responsabilité pour dommages si elle y manque. «L'invalidité n'est pas le critère de la faute et ne devrait pas être le critère de la responsabilité»

^c En bref, j'interprète cette décision comme un précédent à l'appui de la proposition selon laquelle un manquement à un devoir public général, soit en l'espèce le devoir de fournir un service de traversiers et de se charger des dépenses qu'il occasionne, ne donne pas naissance à une action au civil en dommages-intérêts contre Sa Majesté du chef du Canada. Il existe d'autres moyens, dont une demande de jugement déclaratoire en vertu de ^d l'article 19 de la *Loi sur la Cour fédérale* ou des démarches politiques auxquelles la province a d'ailleurs eu recours auparavant en deux occasions mentionnées dans l'exposé conjoint des faits au sujet du même service de traversiers, obtenant, ^e dans les deux cas, des mesures compensatrices.

Dans l'affaire, *Canadian Federation of Independent Business c. La Reine*⁴, la demanderesse, dans sa déclaration poursuivait Sa Majesté du chef du Canada et le ministre des Postes et réclamait des dommages-intérêts en invoquant leur responsabilité contractuelle et délictuelle pour les pertes occasionnées par l'interruption du service postal pendant une grève. A l'occasion d'une ^h requête en radiation de la déclaration, au motif qu'elle ne révélait aucune cause d'action, mon collègue le juge Mahoney conclut que le défaut de livrer le courrier bloqué dans le circuit de distribution pendant la grève ne donnait pas le droit ⁱ d'intenter une action en restitution, que rien ne permettait de conclure à un délit de conspiration et, plus important encore, qu'en ce qui concerne la réclamation à l'encontre du gouvernement canadien pour inexécution de son devoir statuaire de

³ [1971] S.C.R. 957.

⁴ [1974] 2 F.C. 443.

³ [1971] R.C.S. 957.

⁴ [1974] 2 C.F. 443.

of government providing a public service and its revenues are public revenues and that the obligation to collect and deliver mail to or for a particular user or group or class of users is an obligation imposed by Parliament speaking by statute.

In granting the application to strike out the statement of claim Mahoney J. said at page 450:

The decisions taken by the defendants and the acts and omissions complained of were, in the context of the statute, clearly decisions of policy and acts and omissions in the carrying out of managerial or operating functions. The Postmaster General and other officers of the Crown are answerable only to Parliament for the consequences thereof and, in particular, the defendants are not accountable to the plaintiffs in this Court in respect thereof.

In the result where there is an obligation created by the statute for the general public good and where there is a breach of that obligation, there is no right of action in a particular person injured by the breach. That has been held to be the case in a breach by the Dominion to provide uninterrupted postal service. There is no fundamental difference between a strike affecting the postal service and a strike affecting a ferry service.

The question next arises as to whether Her Majesty in the right of the Province of Prince Edward Island can maintain a civil action for damages caused by this breach of the statutory duty any more so than an individual who may have been affected thereby and that question must also be determined from the intention of the legislature to be derived from *The British North America Act*.

The general scheme of *The British North America Act* is that with regard to the distribution of legislative powers when it has been determined that the subject matter of the legislation falls within the exclusive purview of the Provincial Legislatures or the Parliament of Canada, then each such legislature is supreme. Here there is no question that the Parliament of Canada has exclusive and omnipotent jurisdiction, by virtue of section 91, Head 13, over "Ferries between a Prov-

fournir un service postal au public, ce défaut ne donne pas une cause d'action à l'individu qui en subit préjudice. Il a souligné que les fonctions de la poste sont celles d'un ministère du gouvernement assurant un service public et que ses recettes sont des recettes publiques et que l'obligation de recueillir et de livrer le courrier à un individu, groupe ou classe qui utilise ce service est une obligation imposée par le Parlement par le truchement de la Loi.

Parmi les motifs du juge Mahoney, ordonnant la radiation de la déclaration, on peut lire à la page 450:

Les décisions prises par les défendeurs et les actes et omissions dont on se plaint étaient manifestement, dans le contexte de la Loi, des décisions de politique et des actes et omissions intervenant dans l'exercice de fonctions de direction et d'exploitation. Le ministre des Postes et d'autres fonctionnaires de la Couronne ne sont responsables que devant le Parlement des conséquences de ces décisions, actes et omissions et, en particulier, les défendeurs n'en sont pas comptables aux demanderessees devant la présente cour.

En somme, le manquement à une obligation édictée par la Loi dans l'intérêt commun n'est pas sanctionné par un droit d'action que pourrait exercer l'individu lésé. On en a jugé ainsi dans un cas de manquement du gouvernement canadien à fournir un service postal ininterrompu. Il n'existe aucune différence fondamentale entre une grève paralysant un service postal et une grève paralysant un service de traversiers.

Se pose maintenant la question de savoir si, contrairement à l'individu lésé, Sa Majesté du chef de la province de l'Île-du-Prince-Édouard peut intenter au civil une action en dommages-intérêts pour le préjudice résultant de ce manquement au devoir statutaire; pour trancher cette question, il faut se reporter à l'intention du législateur telle qu'elle se manifeste dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

En ce qui concerne la répartition des pouvoirs législatifs selon l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le principe général en la matière veut que lorsque tel domaine est considéré comme relevant de la compétence exclusive d'une législature, provinciale ou fédérale, cette législature est souveraine à cet égard. Il ne fait aucun doute en l'espèce que l'article 91(13) confère au Parlement du Canada la compétence exclusive et entière sur des passages d'eau (*ferries*) entre une province et tous

ince and any British or Foreign Country or between Two Provinces”.

In *Theodore v. Duncan*⁵ Viscount Haldane said at page 706:

The Crown is one and indivisible throughout the Empire, and it acts in self-governing States on the initiative and advice of its own Ministers in these States.

Section 9 of *The British North America Act, 1867* reads:

9. The Executive Government and Authority of and over Canada is hereby declared to continue and be vested in the Queen.

As such, Her Majesty the Queen in the right of Canada has seen fit to assume the responsibility of establishing and paying for a ferry service with the Island for the general good of all residents of Canada and not only for the residents of Prince Edward Island. At best, the failure to fulfill that duty might affect the residents of Prince Edward Island to a greater degree than residents of a distant province but that of itself does not confer a right of action for damages.

The Queen in the right of Prince Edward Island is the same Queen as the Queen in the right of Canada. Here the liability is that of the Queen in the right of Canada. The action to enforce that liability by way of compensation in damages is by the Queen in the right of the Province who is the same Royal Person, although advised by different ministers, but it is the Queen suing Herself which is incongruous. Accordingly I do not think that *The British North America Act* intended that the duty can be enforceable in a court by way of judgment for damages for a breach of that duty at the behest of the Queen in the right of the Province against the Queen in the right of Canada.

If that were so, there would be no need for the enactment of section 19 of the *Federal Court Act* but rather relief by way of damages could be obtained as it can by any person or legal entity under section 17 against the Crown which is defined in the Act as Her Majesty in the right of Canada.

⁵ [1919] A.C. 696.

pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces».

Dans l'arrêt *Theodore c. Duncan*⁵ le vicomte Haldane dit à la page 706:

[TRADUCTION] La Couronne est une et indivisible dans toutes les parties de l'Empire et, dans les états qui s'auto-gouvernent, elle agit conformément à l'initiative et aux conseils de ses propres ministres dans ces États.

Voici le libellé de l'article 9 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*:

9. A la Reine continueront d'être et sont par le présent attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

A ce titre, Sa Majesté la Reine du chef du Canada a décidé d'assumer la responsabilité d'établir et de subventionner un service de traversiers jusqu'à l'Île, non seulement pour le bien commun des habitants de l'Île-du-Prince-Édouard mais aussi de tous les résidents du Canada. On peut dire, tout au plus, que le défaut de remplir ce devoir peut affecter davantage les résidents de l'Île-du-Prince-Édouard que ceux d'une province éloignée, mais cela ne confère pas automatiquement un droit d'action en dommages-intérêts.

La Reine du chef de l'Île-du-Prince-Édouard est la même Reine que la Reine du chef du Canada. En l'espèce, l'obligation en cause incombe à la Reine du chef du Canada. L'action en dommages-intérêts pour inexécution est intentée par la Reine du chef de la province, qui est la même personne mais conseillée par des ministres différents; la contradiction consiste dans le fait que la Reine tente des poursuites contre elle-même. A mon avis donc, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne prévoit pas qu'un tribunal puisse faire respecter cette obligation par voie de jugement en dommages-intérêts pour manquement à ce devoir dans une action intentée au nom de la Reine du chef de la province contre la Reine du chef du Canada.

Si c'était le cas, les dispositions de l'article 19 de la *Loi sur la Cour fédérale* seraient alors superflues car on pourrait obtenir un redressement par voie d'action en dommages-intérêts, à laquelle peut avoir recours toute personne physique ou morale, en vertu de l'article 17 contre la Couronne soit, selon ladite Loi, Sa Majesté du chef du Canada.

⁵ [1919] A.C. 696.

I do not overlook that section 19 vests jurisdiction in the Trial Division of this Court in the first instance to determine controversies between Canada and a province where the legislature of the province has passed an Act agreeing that this Court has jurisdiction in such controversies as Prince Edward Island has done. However, it seems to me that because Her Majesty in the right of the Province and in the right of Canada being one and the same person cannot be construed as separate entities for the purpose of a civil action in damages, but that they can only be considered as separate entities for the limited purpose of determining the obligation of the Dominion and if there has been a breach thereof, that is to set forth the rights and obligations *vis-à-vis* the Dominion and the Province. That would be declaratory relief. But to carry the matter a step forward and say that there shall be judgment for monetary damages is not contemplated because of the very nature of the constitution as outlined in *The British North America Act*.

For the reason that Her Majesty cannot sue herself there must be a recourse to basic principles, that is the principle applicable where there is a general public duty for the benefit of all residents of Canada, not only a segment of the whole population, whom Her Majesty in the right of the Province seeks to represent. Being a general public duty for the reasons previously expressed no cause of action lies in an individual who is adversely affected by a failure to perform that duty. The right, if it had existed, would be in the individual and not in Her Majesty in the right of the Province.

I do not think that Her Majesty in the right of the Province to sue Her Majesty in the right of Canada in damages for a breach of the duty has any right different from that of an individual adversely affected thereby and I find a measure of confirmation of that view from the remarks of the Chief Justice of Canada speaking for the entire Court in *P. P. G. Industries Canada Ltd. v. The Attorney General of Canada* in the reasons for judgment pronounced on November 27, 1975⁶. The Chief Justice said [at pages 211-212]:

Je n'oublie pas que l'article 19 confère à la Division de première instance la compétence pour trancher les litiges entre le Canada et une province lorsque l'assemblée législative de la province a adopté une loi reconnaissant que la Cour a compétence dans ces litiges, comme l'a fait l'Île-du-Prince-Édouard. Il me semble cependant que puisque Sa Majesté du chef de la province et Sa Majesté du chef du Canada sont une seule et même personne, il est impossible de conclure qu'il s'agit de personnalités juridiques différentes aux fins d'une action en dommages-intérêts, et qu'elles ne peuvent donc être considérées comme personnalités juridiques distinctes qu'à la seule fin de déterminer l'obligation du Canada en cas de manquement, c'est-à-dire de déterminer les droits et les obligations respectives du Canada et de la province. Il s'agirait alors d'un jugement déclaratoire. Mais on ne peut envisager d'aller plus loin et d'accorder un jugement en dommages-intérêts en raison de la nature même de la constitution telle qu'établie dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Puisque Sa Majesté ne peut intenter des poursuites contre elle-même, il faut revenir aux principes fondamentaux, c'est-à-dire aux principes applicables lorsqu'il existe un devoir d'intérêt public général au bénéfice de tous les Canadiens, et non seulement de la partie de la population que Sa Majesté du chef de la province est censée représenter. Étant donné qu'il s'agit d'un devoir d'intérêt public général, aucun individu lésé par suite du manquement à ce devoir n'a de cause d'action, comme nous l'avons vu plus haut. Ce droit, s'il avait existé, aurait appartenu à l'individu, et non à Sa Majesté du chef de la province.

Je ne pense pas que dans une poursuite en dommages-intérêts intentée contre Sa Majesté du chef du Canada pour manquement à un devoir, Sa Majesté du chef de la Province ait des droits différents de ceux d'un individu lésé à la suite de ce manquement; à mon avis, dans une certaine mesure, le juge en chef du Canada a confirmé cette opinion lorsqu'il a fait au nom de la Cour certaines remarques à l'occasion de l'affaire *P. P. G. Industries Canada Ltd. c. Le procureur général du Canada*, dans les motifs prononcés le 27 novembre 1975⁶. Je cite le juge en chef:

⁶ (1976) 7 N.R. 209.

⁶ (1976) 7 N.R. 209.

The Attorney General of Canada applied to the Federal Court on May 4, 1972, pursuant to s. 18 of the *Federal Court Act*, 1970 (Can.) c. 1, to quash a finding or decision of the Anti-dumping Tribunal made on March 13, 1970 in respect of the importation of transparent sheet glass from certain European countries. The application was dismissed by Cattanach, J. in a judgment on August 4, 1972, but this judgment was reversed by the Federal Court of Appeal in a judgment on June 29, 1973. Leave to appeal here was at the same time refused by the Federal Court of Appeal but was granted by this Court on October 2, 1973.

I must underline the extraordinary nature of the proceedings taken by the Attorney General of Canada. He was not a party to the inquiry which resulted in the decision of the Anti-dumping Tribunal that he seeks to impeach, nor did he attempt in any way to intervene in the inquiry while it was on foot. None of the many interested parties who might be said to have been adversely affected by the decision has sought to attack it. The Attorney General does not question the decision on its merits by reason of any error of jurisdiction or of law relating to it. There is no special statutory provision that the Attorney General invokes in support of his right to bring a motion to quash the decision of a federal adjudicative agency, an agency which has been established by Parliament to carry out independent functions without subordination to the Department of the Attorney General. What the Attorney General of Canada claims here is, on the admission of his counsel, relief which he says he can claim against a decision of any other federal administrative agency and on any ground which is open in support of a motion to quash. In short, the Attorney General asserts a general competence, by virtue of his office (and he invokes s. 4 of the *Department of Justice Act*, R.S.C. 1970, c. J-2 as imposing a duty to "see that the administration of public affairs is in accordance with law"), to require the Courts, at his behest, to inquire into any allegation of legal frailty of any decision of federal administrative boards, even though the parties to the decisions are satisfied with them or have no desire to attack them.

I do not see how the Attorney General of Canada can obtain any assistance from s. 4 of the *Department of Justice Act* where the key phrase is "public affairs". The real question is whether he is in any better position than a stranger who seeks to quash an adjudication of a board and, if so, how far the Attorney General may go in claiming standing to seek a veto over decisions of statutory tribunals: see *de Smith*, *Judicial Review of Administrative Action* (1973 3rd ed.), at pp. 369-372. The matter was considered briefly by Cattanach J. and not at all by the Federal Court of Appeal, nor was it made an issue by the appellants on the appeal to this Court. Cattanach J. proceeded on the basis that the Attorney General of Canada had an unfettered right to move to quash, the Court's concern being only the merits. I am content, in these circumstances, to proceed here on the assumption that the Attorney General of Canada may freely apply to quash under s. 18 of the *Federal Court Act*.

While the Chief Justice did not expressly decide the question whether the Attorney General of Canada is in any better position than any stranger who seeks to quash an adjudication of a board, and

Le 4 mai 1972, le procureur général du Canada, invoquant l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, 1970 (Can.), c. 1, demandait à la Cour fédérale d'annuler une conclusion ou décision du Tribunal antidumping rendue le 13 mars 1970 à l'égard de l'importation de verre à vitre transparent de certains pays européens. Le 4 août 1972, le juge Cattanach rejetait la demande dans un jugement qui fut infirmé par la Cour d'appel fédérale le 29 juin 1973. A la même occasion, la Cour d'appel fédérale refusait l'autorisation d'interjeter un pourvoi devant la Cour suprême; toutefois, cette Cour a donné l'autorisation le 2 octobre 1973.

Je tiens à souligner la nature extraordinaire des procédures prises par le procureur général du Canada. Il n'était pas partie à l'enquête à l'issue de laquelle le Tribunal antidumping a pris la décision que le procureur général conteste maintenant; il n'a pas non plus tenté de s'immiscer dans le cours de l'enquête. Aucune des nombreuses parties intéressées que cette décision a pu défavoriser n'a tenté de la contester. Le procureur général ne s'en prend pas au fond en raison d'une erreur de compétence ou de droit qui entacherait la décision. Il n'invoque aucune disposition légale précise à l'appui de son droit de présenter une requête en annulation d'une décision d'un organisme judiciaire fédéral, organisme constitué par le Parlement pour s'acquitter de ses propres fonctions, sans aucun lien de dépendance envers le ministère de la Justice. De l'aveu de son avocat, le procureur général du Canada demande en l'espèce un redressement qu'il peut, d'après lui, demander contre toute décision d'un organisme administratif fédéral en invoquant tous les motifs recevables à l'appui d'une requête en annulation. Bref, le procureur général prétend que sa charge (et il invoque l'art. 4 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, S.R.C. 1970, c. J-2 comme lui imposant de veiller «à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi») lui confère la compétence voulue pour exiger des tribunaux qu'ils entreprennent, à sa demande, une enquête sur toute allégation de faiblesse juridique concernant toute décision d'une commission administrative fédérale, même si les parties en cause en sont satisfaites et ne veulent pas la contester.

Je ne vois pas comment l'art. 4 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, où l'expression clef est «des affaires publiques», puisse venir en aide au procureur général du Canada. Il s'agit en réalité de savoir s'il est vraiment mieux placé qu'un étranger qui demande l'annulation d'une décision d'une commission et, dans l'affirmative, dans quelle mesure le procureur général peut prétendre à la prérogative qui l'autorise à demander l'annulation des décisions de tribunaux établis par la loi: voir *de Smith*, *Judicial Review of Administrative Action* (1973, 3^e éd.), aux pp. 369 à 372. Le juge Cattanach s'est penché brièvement sur la question, la Cour d'appel, pas du tout, et les appelantes n'en ont pas fait un point en litige devant cette Cour. Selon le juge Cattanach, il n'existe aucune restriction au droit du procureur général du Canada de demander l'annulation, le tribunal ne devant s'occuper que du fond. Étant donné les circonstances, je présumerai en l'espèce que le procureur général du Canada peut présenter une demande d'annulation en vertu de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Le juge en chef n'a pas expressément tranché la question de savoir si le procureur général du Canada était mieux placé qu'un étranger qui cherche à faire annuler une décision d'une commission

if so, how far the Attorney General may go in claiming status to seek a veto over decisions of statutory tribunals, he was content to proceed on the assumption that the Attorney General had the status to do so. The remarks of the Chief Justice are *obiter dictum* but I cannot escape the conclusion that the Chief Justice by raising the query had distinct reservations that the Attorney General had the status to launch the motion that he did.

Having found a statutory duty imposed on Her Majesty in the right of Canada and a breach of that duty, I have concluded for the reasons expressed that the breach of the duty does not give rise to an action for damages at the suit of Her Majesty in the right of Prince Edward Island.

Accordingly, there is no liability in damages against Her Majesty in the right of Canada. I would have been prepared to have given a declaration to the effect that there is a statutory duty imposed on Her Majesty in the right of Canada and a breach thereof if such a declaration had been sought expressly in the prayer for relief, which it was not. In order to resolve the issue whether an action in damages lay at the suit of Her Majesty in the right of the Province, it was necessary to resolve the two issues precedent to that issue and that resolution would form the basis for declaratory relief had it been sought. Accordingly, success between the parties has been divided and for that reason I consider it appropriate that each party should bear its own costs.

et, dans l'affirmative, dans quelle mesure le procureur général pouvait prétendre à la prérogative qui l'autorise à demander l'annulation des décisions de tribunaux établis par la loi, mais il a présumé que le procureur général pouvait faire une telle demande. Cet extrait du jugement est un *obiter dictum*, mais je ne peux m'empêcher de conclure que le fait de soulever la question indique que le juge en chef doutait sérieusement que le procureur général avait qualité pour présenter la requête en cause.

Après avoir conclu qu'un devoir statutaire incombait à Sa Majesté du chef du Canada et qu'il y a eu manquement à ce devoir, je décide pour les motifs susmentionnés, que Sa Majesté du chef de l'Île-du-Prince-Édouard n'a pas pour autant le droit d'intenter une action en dommages-intérêts.

Sa Majesté du chef du Canada n'est donc pas responsable en dommages-intérêts. Si on me l'avait demandé dans les conclusions, ce qui n'est pas le cas, j'aurais consenti à prononcer un jugement déclaratoire portant que la loi imposait à Sa Majesté du chef du Canada un devoir et qu'il y a eu manquement à ce devoir. Pour répondre à la question de savoir si Sa Majesté du chef de la province avait le droit d'intenter une action en dommages-intérêts, il fallait résoudre au préalable deux questions, dont les réponses auraient constitué le fondement de ce jugement déclaratoire. Les deux parties ayant eu partiellement gain de cause, il convient que chacune se charge de ses propres frais.