

T-4497-75

T-4497-75

**The Queen (Plaintiff)**

v.

**Barbara Jean Prytula (formerly Barbara Jean Erickson) (Defendant)**

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, May 10, 1977.

*Jurisdiction — Debt owed under Canada Student Loans Act — Whether Federal Court has jurisdiction to grant default judgment — Canada Student Loans Act, R.S.C. 1970, c. S-17.*

The defendant defaulted in the terms of agreement signed pursuant to the *Canada Student Loans Act*. The plaintiff applies to the Court for judgment against the defendant in default of defence.

*Held*, the application for default judgment against the defendant is dismissed. It is not enough that liability arises in consequence of the statute and the regulations thereunder. While the statute authorizes a bank to make a loan to a student and prescribes the conditions of that loan and that the bank is guaranteed against any loss by the Minister who, if he makes good any loss by the bank, is then subrogated to the rights of the bank, the statute does not, in itself, impose a liability and there is no liability except that of the borrower which flows not from the statute but from the borrower's contractual promise to repay the loan. The liability is based on the agreement and the action is founded upon a breach of agreement, not upon a liability imposed by the statute as is the case under the *Income Tax Act*. If the bank had obtained a promissory note from the borrower for which the Minister was guarantor or endorser, and if suit were brought upon the promissory note, then the *Bills of Exchange Act* would apply and under section 23 of the *Federal Court Act* this Court has concurrent jurisdiction when the Crown is a party to the proceedings.

*McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen* [1977] 2 S.C.R. 654, applied.

ACTION.

COUNSEL:

*Craig J. Henderson* for plaintiff.

SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for plaintiff.

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

CATTANACH J.: This is an application by the plaintiff, pursuant to Rule 324, for judgment against the defendant in default of defence pursuant to Rule 432 for a liquidated amount. Paren-

**La Reine (Demanderesse)**

c.

**Barbara Jean Prytula (antérieurement Barbara Jean Erickson) (Défenderesse)**

Division de première instance, le juge Cattanach—Ottawa, le 10 mai 1977.

*Compétence — Dette en vertu de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants — La Cour fédérale est-elle compétente pour accorder un jugement par défaut? — Loi canadienne sur les prêts aux étudiants, S.R.C. 1970, c. S-17.*

La défenderesse n'a pas respecté les termes d'un contrat signé en vertu de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*. La demanderesse sollicite de la Cour un jugement contre la défenderesse pour défaut de présenter une défense.

*Arrêt*: la demande de jugement par défaut contre la défenderesse est rejetée. Il ne suffit pas que la responsabilité découle d'une loi et de ses règlements d'application. Certes, la Loi autorise la banque à prêter aux étudiants et prévoit les modalités du prêt, dont le remboursement est garanti par le Ministre qui, s'il dédommage la banque d'une perte quelconque, est alors subrogé dans les droits de celle-ci; mais la Loi, en elle-même, n'impose aucune responsabilité et il n'en existe aucune si l'on excepte celle de l'emprunteur, laquelle découle non de la Loi, mais de son obligation contractuelle de rembourser le prêt. La responsabilité est fondée sur l'accord et l'action sur la violation dudit accord, non sur une disposition de la Loi comme c'est le cas pour la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Si la banque avait obtenu de l'emprunteur un billet à ordre, garanti ou endossé par le Ministre et si la demande était fondée sur le billet à ordre, la *Loi sur les lettres de change* s'appliquerait alors et en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Cour a compétence concurrente lorsque la Couronne est en cause.

Arrêt appliqué: *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654.

ACTION.

AVOCATS:

*Craig J. Henderson* pour la demanderesse.

PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour la demanderesse.

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

LE JUGE CATTANACH: Il s'agit en l'espèce d'une requête où la demanderesse, se fondant sur la Règle 324, demande jugement contre la défenderesse pour défaut de présenter une défense, con-

thetically I would point out that in the draft of the default judgment sought the interest owing should be calculated to the date of judgment and expressed therein as a sum certain.

The matter arose as a consequence of an agreement between a bank and the defendant under the provisions of the *Canada Student Loans Act*, R.S.C. 1970, c. S-17. The object and purpose of the statute is simple and straight forward. It is a federally administered method of providing financial assistance to students for the furtherance of their studies at a recognized educational institution. A loan is made to a student by a bank, as defined in the *Bank Act*, R.S.C. 1970, c. B-1, or other credit society designated by the Minister of Finance as a bank for the purposes of the *Canada Student Loans Act*. Under the statute and regulations pursuant thereto the Minister dictates to the bank the terms of an agreement between the bank and the students. Under section 4 of the Act the principal amounts advanced by a bank to a student are interest free until a specified time after the student ceases to be a full time student when the loan bears interest at a prescribed rate.

By virtue of section 6 of the Act the Minister pays interest to the bank for the period during which no interest is payable by the student.

Under section 7 of the Act the Minister is liable to pay to a bank the amount of any loss sustained by the bank as a result of a loan to a student. In short the loan to the student is guaranteed by the Minister.

Under the authority conferred in section 13(j) of the Act the Governor in Council may make regulations respecting the subrogation of Her Majesty to the rights of a bank as a result of a guaranteed student loan. Such a regulation has been passed.

The statements of claim in these matters follow consistently uniform patterns and I reproduce the allegations in the statement of claim in the present matter:

To the Honourable Federal Court of Canada;

formément à la Règle 432, pour une somme déterminée. Entre parenthèses, je signale que, dans le projet du jugement par défaut demandé, l'intérêt en souffrance devrait être calculé jusqu'à la date dudit jugement et y exprimé en une somme déterminée.

Le litige a trait à un contrat conclu par une banque et la défenderesse en vertu des dispositions de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*, S.R.C. 1970, c. S-17. L'objet de cette loi est simple et fort clair. Il s'agit d'un programme, administré par le fédéral, d'assistance financière à certains étudiants pour leur permettre de poursuivre leurs études dans une institution d'enseignement reconnue. Le prêt est accordé à l'étudiant par une banque, au sens de la *Loi sur les banques*, S.R.C. 1970, c. B-1, ou par un autre établissement de crédit désignés par le ministre des Finances comme étant une banque aux fins de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*. D'après cette loi et les règlements y relatifs, le Ministre impose à la banque les modalités du contrat à conclure entre elle et les étudiants. En vertu de l'article 4 de la Loi, les sommes avancées par la banque ne portent pas intérêt avant l'expiration d'un délai spécifié, consécutif à la période où l'étudiant demeure inscrit à plein temps; ultérieurement, le prêt porte intérêt à un taux prédéterminé.

En vertu de l'article 6 de la Loi, le Ministre verse à la banque l'intérêt pour la période durant laquelle l'étudiant n'a pas à le payer.

En vertu de l'article 7, le Ministre se porte garant envers la banque de toute perte subie par celle-ci par suite du prêt qu'elle a accordé à l'étudiant. En bref, le Ministre cautionne la dette de l'étudiant.

En vertu des pouvoirs que lui confère l'article 13(j), le gouverneur en conseil est autorisé à édicter des règlements subrogeant Sa Majesté dans les droits de la banque à l'égard d'un prêt d'études garanti. Une telle réglementation a effectivement été adoptée.

Dans ce genre de litige, la déclaration est presque toujours rédigée de la même façon; je reproduis ici les allégations de celle qui nous occupe:

[TRADUCTION] A la Cour fédérale du Canada,

Her Majesty's Deputy Attorney General of Canada, on behalf of Her Majesty, sheweth as follows:

1. The Defendant, BARBARA JEAN PRYTULA, resides in the City of Thompson, in the Province of Manitoba.
2. Pursuant to a written agreement dated November 19th, 1969 made between the Royal Bank of Canada, Flin Flon, Manitoba branch (hereinafter referred to as the "Bank") and the Defendant, who at the time of the signing of the agreement signed as "Barbara Jean Erickson" under the provisions of *The Canada Student Loans Act*, R.S.C. 1970, Cap. S-17, and Certificate of Eligibility No. MA 619 304 504, the Bank loaned to the Defendant the total sum of \$540.00.
3. Under the provisions of Section 4 of *The Canada Student Loans Act*, the principal amounts advanced by the Bank to the Defendant were interest-free until the first day of the seventh month after the student ceased to be a full-time student, and thereafter would bear interest. The Defendant ceased to be a full-time student during the month of December, 1969 and the loan began to bear interest on August 1st, 1970.
4. Pursuant to Section 12 of *The Canada Student Loans Regulations* as amended, interest was computed at the rate of 8½% per annum.
5. In breach of sub-section 7(1) of the said Regulations, the Defendant failed to enter into a consolidated guaranteed loan agreement with the aforesaid Bank to determine the amount and duration of the regular monthly payments to be made by her, and has not made any payments with respect to the said loans. By reason of this default, the Bank made a claim for loss pursuant to Section 7 of *The Canada Student Loans Act* and Section 18 of the said Regulations and on or about the 2nd day of October, 1972, the Minister of Finance repaid to the Bank the outstanding principal of \$540.00 together with interest in the amount of \$86.86 from the 1st day of January, 1970 to the 2nd day of October, 1972.
6. By virtue of the facts alleged in paragraph 5 and by virtue of Section 21 of *The Canada Student Loans Regulations* as amended, being P.C. 1969-1328, made pursuant to Section 13 of *The Canada Student Loans Act*, S.C. Cap.S-17, Her Majesty is subrogated in and to all the rights of the Bank in respect of the guaranteed loans referred to in paragraph 2 hereof.
7. Her Majesty has demanded payment of the outstanding principal sum and interest from the Defendant, but the Defendant has refused or neglected and continues to refuse and neglect to pay the same.
8. The Deputy Attorney-General of Canada on behalf of Her Majesty the Queen claims as follows:
  - (a) the outstanding principal of \$540.00;
  - (b) interest at the rate of 8½% per annum on \$540.00 from August 1st, 1970 to date of judgment;
  - (c) the costs of this action; and,
  - (d) such further and other relief as to this Honourable Court may seem meet.

Attached to the statement of claim is a copy of the application to and agreement between the bank and the student.

The agreement signed by the student reads:

Le sous-procureur général de Sa Majesté pour le Canada, pour le compte de Sa Majesté, fait valoir ce qui suit:

1. La défenderesse, BARBARA JEAN PRYTULA, réside en la ville de Thompson dans la province du Manitoba.
2. Conformément à un contrat écrit en date du 19 novembre 1969, souscrit par la Banque Royale du Canada à Flin Flon, succursale du Manitoba, (ci-après appelée la banque) et la défenderesse, qui, à l'époque de la signature du contrat, se dénommait: «Barbara Jean Erickson», et en vertu des dispositions de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*, S.R.C. 1970, chap. S-17, et du certificat d'admissibilité n° MA 619 304 504, la banque a prêté à la défenderesse la somme totale de \$540.00.
3. En vertu des dispositions de l'article 4 de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*, le capital prêté par la banque à la défenderesse ne portait intérêt qu'à compter du premier jour du septième mois après que l'étudiant eut cessé d'être inscrit à plein temps. La défenderesse a cessé d'être ainsi inscrite au cours du mois de décembre 1969 et l'intérêt sur le prêt a commencé à courir à compter du 1<sup>er</sup> août 1970.
4. En vertu de l'article 12 du *Règlement canadien sur les prêts aux étudiants*, modifié, l'intérêt a été calculé au taux de 8½% par année.
5. En contravention avec le paragraphe 7(1) dudit règlement, la défenderesse n'a pas contracté d'accord de prêt consolidé d'étude garanti avec ladite banque pour fixer le montant et la durée des versements mensuels qu'elle devait effectuer; elle n'a effectué aucun paiement en exécution dudit prêt. En raison de ce défaut, la banque a présenté une demande de remboursement conformément à l'article 7 de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* et à l'article 18 dudit règlement; vers le 2 octobre 1972, le ministre des Finances a remboursé à la banque le principal non remboursé du prêt, soit \$540.00, et l'intérêt, soit \$86.86, couru entre le 1<sup>er</sup> janvier 1970 et le 2 octobre 1972.
6. En vertu des faits allégués à l'alinéa 5 et de l'article 21 du *Règlement canadien sur les prêts aux étudiants*, modifié par C.P. 1969-1328, adopté en vertu de l'article 13 de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*, S.R.C. chap. S-17, Sa Majesté est subrogée dans tous les droits de la banque à l'égard des prêts garantis visés à l'alinéa 2.
7. Sa Majesté a demandé paiement à la défenderesse du principal non remboursé du prêt et de l'intérêt couru mais cette dernière n'obtempère pas.
8. Le sous-procureur général du Canada, au nom de Sa Majesté la Reine, réclame ce qui suit:
  - a) le principal non remboursé du prêt, soit \$540.00;
  - b) l'intérêt, au taux de 8½% l'an, couru sur lesdits \$540.00 entre le 1<sup>er</sup> août 1970 et la date du jugement;
  - c) les dépens de l'instance;
  - d) toute autre forme de réparation que la Cour estimera justifiée.

Annexée à la déclaration, on trouve copie de la demande de prêt et du contrat conclu entre la banque et l'étudiante.

Voici le texte du contrat signé par l'étudiante:

I HEREBY APPLY FOR THE LOAN SHOWN AS "AMOUNT, IF ANY, NOW BEING DISBURSED" AND CERTIFY THAT THE AMOUNT SHOWN AS "TOTAL PRINCIPAL CARRIED FORWARD" TRULY REPRESENTS MY TOTAL PRINCIPAL OUTSTANDING TO THIS OR ANY OTHER LENDER UNDER THE CANADA STUDENT LOANS ACT ON THE EFFECTIVE DATE SHOWN AND THAT I UNDERSTAND MY OBLIGATIONS UNDER THIS ACT AND THE REGULATIONS AND THAT I SHALL REPAY MY TOTAL INDEBTEDNESS AS REQUIRED BY THE ACT AND REGULATIONS.

When the application for default judgment herein first came before my brother Walsh he directed that the "plaintiff's solicitor should be communicated with to indicate whether this Court has jurisdiction and in particular by virtue of which federal law, if any, the jurisdiction can be said to be founded, in consequence of the *McNamara* case Supreme Court judgment of January 25, 1977."

In response to that invitation the solicitor for the plaintiff by letter dated April 13, 1977 submitted as follows:

In response to your letter of April 1, 1977 please be advised that it is my position that the Federal Court has jurisdiction to entertain the motion for judgment in the above-captioned case.

We note His Lordship's concern with regard to the *McNamara* case in the Supreme Court and would indicate that it is our position that the Federal Law upon which the jurisdiction is founded would of course be the Canada Student Loans Act, RSC Cap.17 and the regulations passed thereunder.

The Canada Student Loans Regulations are passed pursuant to Section 13-J of the Canada Student Loans Act and Section 21 of the Regulations (Order in Council PC 1968-1491 of July 31st as amended by Section 13 of PC 1969-1328 of July 23, 1969) states as follows:

21. (1) Where under the Act of these Regulations, the Minister has paid to a bank the amount of loss sustained by the bank as a result of a guaranteed student loan, Her Majesty is thereupon subrogated in and to all the rights of the bank in respect of the guaranteed student loan and, without limiting the generality of the foregoing, all rights and powers of the bank in respect of

(a) guaranteed student loan

(b) any judgment obtained by the bank in respect of the loan

(c) any security held by the bank for the repayment of the loan pursuant to sub-section 3 of section 8

are thereupon vested in Her Majesty and Her Majesty is entitled to exercise all the rights powers and privileges that the bank had or might exercise in respect of the loan, judgment or security, including the right to commence or continue any action or proceeding, to execute any release, transfer, sale or assignment, or in any way collect, realize or enforce the loan, judgment or security.

[TRADUCTION] PAR LA PRÉSENTE, JE DEMANDE LE PRÊT DU MONTANT DÉSIGNÉ AU POSTE, «SOMME, SI SOMME IL Y A, PRÉSENTEMENT VERSÉE»; ET JE DONNE L'ASSURANCE QUE LA SOMME DÉSIGNÉE AU POSTE «TOTAL DU PRINCIPAL REPORTÉ», CORRESPOND VRAIMENT AU TOTAL DU PRINCIPAL EXIGIBLE, À LA DATE INDIQUÉE, PAR LE PRÉSENT OU TOUT AUTRE PRÊTEUR EN VERTU DE LA LOI CANADIENNE SUR LES PRÊTS AUX ÉTUDIANTS; JE COMPRENDS LES OBLIGATIONS AUXQUELLES JE SOUSCRIS EN VERTU DE LA LOI PRÉCITÉE ET DE SES RÉGLEMENTS D'APPLICATION ET JE REMBOURSERAI EN SON ENTIER LA DETTE CONTRACTÉE, COMME L'EXIGENT LA LOI ET LES RÉGLEMENTS SUSDITS.

Lorsque la requête pour jugement par défaut a été, une première fois, présentée à mon collègue Walsh, celui-ci a ordonné que [TRADUCTION] «l'on communique avec l'avocat de la demanderesse à propos de la compétence de la Cour en l'espèce et notamment, en vertu de quelle loi fédérale, le cas échéant, la Cour aurait compétence, compte tenu de l'arrêt rendu par la Cour suprême le 25 janvier 1977 dans l'affaire *McNamara*.»

En réponse, le procureur de la demanderesse, dans une lettre du 13 avril 1977, fait valoir ce qui suit:

[TRADUCTION] En réponse à votre lettre du 1<sup>er</sup> avril 1977, veuillez noter qu'à mon avis la requête pour jugement dans l'affaire qui nous occupe relève de la Cour fédérale.

Nous notons l'importance que Votre Seigneurie accorde à l'arrêt *McNamara* de la Cour suprême et nous indiquons qu'à notre avis la loi fédérale sur laquelle se fonde la compétence de la Cour est, bien sûr, la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants, S.R.C. chap. 17 et ses règlements d'application.

Le Règlement canadien sur les prêts aux étudiants a été adopté en vertu de l'article 13j) de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants; l'article 21 du Règlement (C.P. 1968-1491, du 31 juillet, modifié par l'article 13 du C.P. 1969-1328, du 23 juillet 1969) prévoit ce qui suit:

21. (1) Lorsqu'en vertu de la Loi et du présent Règlement, le Ministre a versé à une banque le montant de la perte que la banque a subie en conséquence d'un prêt d'études garanti, Sa Majesté est dès lors subrogée dans tous les droits de la banque à l'égard du prêt d'études garanti, et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, tous les droits et pouvoirs de la banque à l'égard

a) du prêt d'études garanti,

b) de tout jugement obtenu par la banque à l'égard du prêt, et

c) de toute garantie de remboursement du prêt, détenue par la banque, en vertu du paragraphe (3) de l'article 8,

sont alors dévolus à Sa Majesté et Sa Majesté peut alors exercer tous les droits, pouvoirs ou privilèges que la banque possédait ou pourrait exercer à l'égard du prêt, du jugement ou de la garantie, y compris le droit d'entreprendre ou de poursuivre toute mesure ou procédure, de souscrire toute libération, tout transport, vente ou cession, ou par n'importe quel moyen recouvrer, réaliser ou exécuter le prêt, le jugement ou la garantie.

(2) Any proceedings in respect of a guaranteed student loan originated by Her Majesty may be initiated in the name of Her Majesty.

It has appeared from these sections that Her Majesty the Queen's rights under the Canada Student Loans Act to pursue actions against unpaid loans arise by statute, and this being a federal statute, thereby vests the Federal Court of Canada with jurisdiction to determine cases involving Canada Student Loans where Her Majesty the Queen is the Plaintiff.

It is respectfully submitted that the Canada Student Loans Act and Regulations sets down a federally administered scheme of providing assistance to students and that Her Majesty the Queen is bound to pay the bank in default of the payment by the student and this obligation arises through the operation of the statute and Her Majesty the Queen's right to pursue claims against defaulting students arises through the operation of the federal statutes, and therefore in conclusion, one can say that the McNamara decision in so far as it relates to the jurisdiction of the Federal Court to hear claims by Her Majesty the Queen has no application in this case due to the qualification of the Court in that decision to cases which fall under Federal Law. The Canada Student Loans Act clearly falls within this exception and therefore it is my respectful submission that the ex parte judgment applied for should be granted.

In the *McNamara* case ([1977] 2 S.C.R. 654) the Chief Justice, speaking for the entire Court, has said [at page 658]:

The basis for the conferring of any such jurisdiction must be found in s. 101 of the *British North America Act* which, *inter alia*, confers upon Parliament legislative power to establish courts "for the better administration of the laws of Canada". In *Quebec North Shore Paper Company v. Canadian Pacific Limited* ([1977] 2 S.C.R. 1054), (a decision which came after the judgments of the Federal Court of Appeal in the present appeals), this court held that the quoted provisions of s. 101, make it a prerequisite to the exercise of jurisdiction by the Federal Court that there be existing and applicable federal law which can be invoked to support any proceedings before it. It is not enough that the Parliament of Canada have legislative jurisdiction in respect of some matter which is the subject of litigation in the Federal Court. As this Court indicated in the *Quebec North Shore Paper Company* case, judicial jurisdiction contemplated by s. 101 is not co-extensive with federal legislative jurisdiction.

Later he said [at pages 659-660]:

What must be decided in the present appeals, therefore, is not whether the Crown's action is in respect of matters that are within federal legislative jurisdiction but whether it is founded on existing federal law. I do not think that s. 17(4), read literally, is valid federal legislation under s. 101 of the *British North America Act* in purporting to give jurisdiction to the Federal Court to entertain any type of civil action simply because the Crown in right of Canada asserts a claim as plaintiff.

Still later he said [at page 662]:

(2) Toutes les procédures à l'égard d'un prêt d'études garanti dont Sa Majesté a pris l'initiative peuvent être prises au nom de Sa Majesté.

Ces textes montrent que le droit de Sa Majesté, en vertu de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants, d'intenter une action en remboursement du prêt est prévu par la loi et, cette loi étant une loi fédérale, elle attribue à la Cour fédérale du Canada compétence pour connaître des litiges portant sur les prêts consentis aux étudiants au Canada lorsque Sa Majesté la Reine est demanderesse.

Respectueusement, il est allégué que la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants et ses règlements d'application établissent un programme d'aide financière aux étudiants, programme dont la gestion est fédérale, que Sa Majesté doit rembourser la banque en cas de défaut de paiement de l'étudiant, que cette obligation lui est imposée par la Loi, que le recours de Sa Majesté contre l'étudiant défaillant lui est accordé par les lois fédérales et que donc, en conclusion, on peut affirmer que l'arrêt *McNamara*, dans la mesure où il concerne la compétence de la Cour fédérale en matière de recours exercés par Sa Majesté ne s'applique pas en l'espèce vu que la Cour est qualifiée pour connaître des affaires régies par le droit fédéral. La Loi canadienne sur les prêts aux étudiants, de toute évidence, est comprise dans cette exception et donc, je fais valoir respectueusement que le jugement par défaut demandé devrait être accordé.

Dans l'affaire *McNamara* ([1977] 2 R.C.S. 654), le juge en chef, au nom de la Cour, a dit [à la page 658]:

Cette compétence relèverait de l'art. 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui confère notamment au Parlement le pouvoir législatif d'établir des tribunaux «pour la meilleure administration des lois du Canada». Dans l'arrêt *Quebec North Shore Paper Company c. Le Canadien Pacifique Limitée*, ([1977] 2 R.C.S. 1054), (arrêt rendu après les jugements de la Cour d'appel fédérale en l'espèce), cette Cour a statué que les dispositions de l'art. 101 posent comme condition préalable à l'exercice par la Cour fédérale de sa compétence, l'existence d'une législation fédérale applicable sur laquelle on puisse fonder les procédures. Il ne suffit pas que le Parlement du Canada puisse légiférer sur un domaine dont relève la question soumise à la Cour fédérale. Comme l'a indiqué cette Cour dans l'arrêt *Quebec North Shore Paper Company*, la compétence judiciaire en vertu de l'art. 101 ne recouvre pas le même domaine que la compétence législative fédérale.

Plus loin il dit [aux pages 659-660]:

Il ne s'agit donc pas de décider en l'espèce si la demande de redressement de la Couronne relève d'un domaine de compétence législative fédérale, mais de déterminer si elle est fondée sur la législation fédérale applicable. Je ne pense pas que, pris littéralement, le par. 17(4), qui vise à habiliter la Cour fédérale à connaître de tout genre d'action d'ordre civil du seul fait que la Couronne du chef du Canada fait une réclamation à titre de demanderesse, constitue une législation fédérale valide en vertu de l'art. 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Il ajoute plus loin encore [à la page 662]:

What remains for consideration here on the question of jurisdiction is whether there is applicable federal law involved in the cases in appeal to support the competence of the Federal Court to entertain the Crown's action, both with respect to the claim for damages and the claim on the surety bond.

My appreciation of the decision in the *McNamara* case is that for the Federal Court to have jurisdiction there must be an existing and applicable federal law which can be invoked to support the proceedings and that the proceedings must be "founded" upon that law. It is not enough that the Crown is a party to a contract on which it sues as plaintiff.

The solicitor for the plaintiff in his letter dated April 13, 1977 submits that the plaintiff's action is founded upon the *Canada Student Loans Act* and Regulation 21(1) thereunder. While I accept without question that this is federal legislation, I do not accept the contention that the action is "founded" upon this legislation in the sense that the word "founded" is used by the Chief Justice in the *McNamara* case.

It is true that the Minister is subrogated to the rights of the bank on an unrepaid loan for which loss the Minister holds the bank harmless but that does not bestow upon the Minister any rights different from those of the bank in whose stead he stands.

It is clear from the statement of claim that what the plaintiff is suing upon is a breach of the agreement between the bank and the student to which agreement the plaintiff is subrogated.

It is not enough that the liability arises in consequence of the statute and regulations thereunder.

While the statute authorizes a bank to make a loan to a student and prescribes the conditions of that loan and that the bank is guaranteed against any loss by the Minister who, if he makes good any loss by the bank, is then subrogated to the rights of the bank, the statute does not, in itself, impose a liability and there is no liability except that of the borrower which flows not from the statute but from the borrower's contractual promise to repay the loan. The liability is based on the agreement

Il reste donc à déterminer, quant à la question de la compétence, s'il existe une législation fédérale applicable aux présents pourvois qui donne à la Cour fédérale compétence pour connaître de l'action de la Couronne concernant la demande de dommages-intérêts et la réclamation fondée sur le cautionnement.

J'interprète l'arrêt *McNamara* comme disant que, pour que la Cour fédérale soit compétente, il faut qu'il existe une loi fédérale applicable que l'on puisse invoquer à l'appui de la procédure engagée et que cette dernière le soit sur le «fondement» de cette loi. Il ne suffit pas que la Couronne soit partie à un contrat en vertu duquel elle poursuit à titre de demanderesse.

L'avocat de la demanderesse dans sa lettre du 13 avril 1977, fait valoir que l'action de celle-ci se fonde sur la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* et le paragraphe 21(1) de son règlement d'application. Je ne mets nullement en doute le fait que cette loi-là est une loi fédérale; ce que je n'accepte pas, c'est la prétention voulant que l'action soit engagée sur le «fondement» de cette loi au sens où le juge en chef emploie ce terme dans l'affaire *McNamara*.

Il est vrai que le Ministre est subrogé dans les droits de la banque en cas de prêt non remboursé dont il doit indemniser celle-ci mais cette subrogation ne donne pas au Ministre des droits différents de ceux dont jouissait la banque.

La déclaration montre clairement que la demanderesse fonde son action sur l'inexécution de l'accord contracté par la banque et l'étudiante, accord pour l'exécution duquel la demanderesse est subrogée.

Il ne suffit pas que la responsabilité découle d'une loi et de ses règlements d'application.

Certes, la Loi autorise la banque à prêter aux étudiants, prévoit les modalités du prêt, dont le remboursement est garanti par le Ministre qui, s'il dédommage la banque d'une perte quelconque, est alors subrogé dans les droits de celle-ci; mais la Loi, en elle-même, n'impose aucune responsabilité et il n'en existe aucune si l'on excepte celle de l'emprunteur, laquelle découle non de la Loi, mais de son obligation contractuelle de rembourser le prêt. La responsabilité est fondée sur l'accord et

and the action is founded upon a breach of the agreement, not upon a liability imposed by the statute as is the case under the *Income Tax Act*, customs and excise legislation and like federal legislation.

The same elements as are present in this matter were also present in the *McNamara* case and the Supreme Court unanimously held that there was no statutory basis for the Crown's suit for breach of contract.

Incidentally, the Minister also has all the powers and rights of the bank with respect of any security held by the bank for the repayment of the loan. It is remotely possible that the bank, as is the almost invariable custom of banks, may have obtained a promissory note from the borrower for which the Minister was guarantor or endorser. In that event, and if suit were brought upon the promissory note then the *Bills of Exchange Act*, R.S.C. 1970, c. B-5, would apply and under section 23 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, this Court has concurrent jurisdiction when the Crown is a party to the proceedings.

However, I need not and do not express any opinion in this respect because the action as alleged in the statement of claim is based upon the agreement of the student to repay the bank and not upon a negotiable instrument.

For the foregoing reasons I conclude that there is no statutory basis for the Crown's suit and accordingly the application for judgment against the defendant in default of defence is refused because there is no jurisdiction in this Court to entertain the statement of claim.

l'action sur la violation dudit accord, non sur une disposition de la loi comme c'est le cas pour la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la législation en matière de douanes et d'accise et d'autres lois fédérales semblables.

L'affaire *McNamara* comportait les mêmes éléments que la présente espèce et pourtant la Cour suprême a statué à l'unanimité que la demande de la Couronne en inexécution contractuelle n'avait pas son fondement dans une loi.

Soit dit en passant, le Ministre est investi de tous les pouvoirs et droits de la banque en matière de sûreté détenue par celle-ci en garantie du remboursement du prêt. Il n'est pas tout à fait impossible que la banque, comme c'est presque toujours l'usage, ait obtenu de l'emprunteur un billet à ordre, garanti ou endossé par le Ministre. Dans ce cas, si la demande était fondée sur le billet à ordre, la *Loi sur les lettres de change*, S.R.C. 1970, c. B-5, se serait alors appliquée et, en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, la Cour a compétence concurrente lorsque la Couronne est en cause.

Toutefois, n'ayant pas à me prononcer sur ce point, je m'en abstiendrai, l'action, comme l'allègue la déclaration, se fondant sur l'obligation souscrite par l'étudiante de rembourser la banque et non sur un effet de commerce.

Pour les motifs qui précèdent, je conclus que la demande de la Couronne n'a pas son fondement dans une loi et, en conséquence, la requête pour jugement contre la défenderesse en défaut de présenter une défense est rejetée, la présente cour étant incompétente pour connaître de la déclaration.