

T-1039-75

T-1039-75

**Canadian Pacific Air Lines, Limited (Plaintiff)****Lignes aériennes Canadien Pacifique Limitée (Demanderesse)**

v.

a c.

**The Queen (Defendant)****La Reine (Défenderesse)**

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, November 13 and 14, 1975.

Division de première instance, le juge Cattanach—Ottawa, les 13 et 14 novembre 1975.

*Practice—Motion under Rule 474—Whether s. 3(c) of the Aeronautics Act creates any rights of plaintiff enforceable against the Queen—If not, whether reasonable cause of action—Whether expedient that there should be a preliminary determination of law—Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 3(c)—Federal Court Rule 474.*

*Pratique—Requête en vertu de la Règle 474—L'art. 3c) de la Loi sur l'aéronautique confère-t-il à la demanderesse des droits contre la Reine?—Si non, une cause raisonnable d'action existe-t-elle?—Est-il opportun de statuer préalablement sur la question de droit?—Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 3c)—Règle 474 de la Cour fédérale.*

A motion pursuant to Rule 474 for the determination of two questions of law is dismissed. The statement of claim alleges a duty and breach other than the duty imposed by section 3(c) of the *Aeronautics Act*. A trial is inevitable. Setting down questions of law for preliminary determination will not materially facilitate the determination of the matter, or save time and money, which is the purpose of Rule 474.

Il s'agit d'un rejet d'une requête présentée en vertu de la Règle 474 et qui demande de statuer sur deux questions de droit. La déclaration fait état d'une obligation, et d'une violation d'obligation, différente de celle imposée par l'article 3c) de la *Loi sur l'aéronautique*. Un procès est inévitable. Le fait de soumettre des questions de droit à une décision préalable ne faciliterait pas substantiellement le règlement de l'affaire, ni n'économiserait du temps et de l'argent, ce qui est le but de la Règle 474.

MOTION.

REQUÊTE.

COUNSEL:

e

AVOCATS:

*C. R. O. Munro, Q.C., and Miss M. J. Sabia* for plaintiff.

*C. R. O. Munro, c.r., et M<sup>lle</sup> M. J. Sabia* pour la demanderesse.

*A. Garneau and D. Friesen* for defendant.

*A. Garneau et D. Friesen* pour la défenderesse.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

*C. R. O. Munro, Q.C.,* Montreal, for plaintiff.

*C. R. O. Munro, c.r.,* Montréal, pour la demanderesse.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

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

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

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

CATTANACH J.: This is a motion by the defendant, pursuant to Rule 474 of the *Federal Court Rules*, for the determination of two questions of law, namely:

*i LE JUGE CATTANACH:* Par cette requête, la défenderesse demande à la Cour, conformément à la Règle 474 des *Règles de la Cour fédérale*, de statuer sur deux questions de droit, savoir:

1. Does paragraph 3(c) of the *Aeronautics Act*<sup>1</sup> create any rights of the plaintiff enforceable by action against Her Majesty? and

1. L'alinéa 3c) de la *Loi sur l'aéronautique*<sup>1</sup> confère-t-il à la demanderesse des droits qu'elle peut faire valoir par voie d'action contre Sa Majesté? et

<sup>1</sup> R.S.C. 1970, c. A-3.

<sup>1</sup> S.R.C. 1970, c. A-3.

2. If question (1) is answered in the negative, does the statement of claim disclose any reasonable cause of action against Her Majesty?

A prior motion, pursuant to Rule 419 of the *Federal Court Rules*, to strike out the statement of claim herein was dismissed by my brother Heald and his decision not to do so was confirmed by the Court of Appeal. In so doing Mr. Justice Heald said:

The Court will refuse to strike out a statement of claim that raises substantial issues . . . .

and he also added:

. . . or where at such an early stage of the litigation, it cannot be concluded that the plaintiff's action could not possibly succeed and that beyond all doubt no reasonable cause of action has been shown.

He also said:

In the case at bar, the plaintiff has alleged a statutory duty under sec. 3(c) of the *Aeronautics Act*, and a breach of that duty and, at least by implication, that said duty was owed to the plaintiff. While the statement of claim is not as precise as it might have been, it does, in my view, raise substantial issues and at this stage, I am not prepared to say that the plaintiff could not possibly succeed in the action.

As I conceive Rule 474, there is a discretion vested in the Court, which discretion must be exercised on judicial principles, to determine any question of law that may be relevant to the decision of a matter "if it deems it expedient to do so".

The purpose of Rule 474 is to afford an expeditious method of determining a matter in dispute without the necessity of going to trial or to shorten or expedite that trial. It is axiomatic that there must be a pure question of law for determination and no dispute of fact which must of necessity be determined at trial.

In *Page v. Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited*<sup>2</sup> the Chief Justice said at page 1144:

It is, of course, not appropriate in every case to have a question of law as to the legal position determined as a threshold matter even though it can be framed as a question based on an assumption of the truth of allegations in the pleadings. Compare *Drummond-Jackson v. British Medical Association* [1970] 1 W.L.R. 688. In my view, it is not possible to lay down any general rule as to when it is appropriate and when it is not

<sup>2</sup> [1972] F.C. 1141.

2. Si la réponse à la question (1) est négative, la déclaration révèle-t-elle une cause raisonnable d'action contre Sa Majesté?

Une requête antérieure aux fins de radiation de la déclaration en l'espèce, conformément à la Règle 419 des *Règles de la Cour fédérale*, avait été rejetée par mon collègue le juge Heald et sa décision confirmée par la Cour d'appel. Dans son jugement, le juge Heald déclarait:

[TRADUCTION] La Cour refusera de radier une déclaration qui soulève des questions sérieuses . . . .

et il ajouta:

[TRADUCTION] . . . ou lorsqu'aux premières phases du procès, on ne peut conclure que la demanderesse ne pourra probablement pas obtenir gain de cause dans son action et qu'incontestablement aucune cause raisonnable d'action n'a été établie.

Il déclara aussi:

[TRADUCTION] En l'espèce, la demanderesse invoque une obligation légale en vertu de l'article 3c) de la *Loi sur l'aéronautique* et une violation de cette obligation; elle soutient au moins implicitement que cette obligation devait jouer en sa faveur. La déclaration n'est pas aussi précise qu'on pourrait le souhaiter; néanmoins elle soulève, à mon avis, des questions sérieuses et, à ce stade, je ne suis pas en mesure de dire que la demanderesse ne pourra probablement pas obtenir gain de cause.

D'après mon interprétation de la Règle 474, la Cour a un pouvoir discrétionnaire, qu'elle doit exercer selon les principes de justice, pour statuer sur un point de droit qui peut être pertinent pour la solution d'une question, «si elle juge opportun de le faire».

La Règle 474 est destinée à fournir une méthode rapide pour résoudre une question litigieuse sans attendre l'audience au fond, ou un moyen d'abrèger cette audience, ou d'en hâter la conclusion. Il est évident qu'il doit s'agir alors d'une pure question de droit, et non de faits contestés qui doivent être nécessairement appréciés au procès.

Dans l'arrêt *Page c. Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited*<sup>2</sup>, le juge en chef déclarait à la page 1144:

Il est évident qu'il n'est pas toujours approprié de faire trancher une question de droit relative à la situation juridique comme une question préalable, même si elle s'appuie sur la présomption que les allégations aux plaidoiries sont vraies. Comparer avec l'arrêt *Drummond-Jackson c. British Medical Association* [1970] 1 W.L.R. 688. A mon avis, il n'est pas possible de formuler une règle générale quant à l'opportunité de

<sup>2</sup> [1972] C.F. 1141.

appropriate to adopt such a course. It must be determined, in each case, having regard to all the circumstances of the particular case.

It was agreed between counsel for the parties at the outset that the question to be determined by me was whether it is expedient that there should be a preliminary determination of law, as posed in the motion, and if I should so conclude then the question so posed would be fully argued at a subsequent date. I agreed to that arrangement because it seemed to me to be eminently sensible to do so.

The first question raised appears to me to be solely a question of law predicated as it is upon the interpretation of section 3(c) of the *Aeronautics Act*, which reads:

3. It is the duty of the Minister

(c) to construct and maintain all government aerodromes and air stations, including all plant, machinery and buildings necessary for their efficient equipment and upkeep;

I have every expectation that it will be argued on behalf of Her Majesty that section 3(c) imposes a duty upon the Minister which is managerial in nature and that the duty owed by the Minister is to Parliament only, and that a breach of that duty does not create actionable rights in a private party. Put another way, the section does not create a duty by Her Majesty to users of the aerodromes. This is most certainly an arguable point of law. It was advanced before Mr. Justice Heald and the Court of Appeal and both must have so agreed. Being a question of law, and if this were the only cause of action alleged in the statement of claim, then the determination of that question would effectively dispose of the matter in which instance it would be appropriate to set the matter down for such preliminary determination.

On behalf of the plaintiff, however, it was submitted that to effectively interpret section 3(c) resort must be had to evidence as to practice in the civil aviation industry. As I understand this submission, it amounts to an invocation of the rule in *Heydon's*<sup>3</sup> case. As I understand that rule it is to be invoked as an aid to interpretation if the words of the section are ambiguous. In that case resort

<sup>3</sup> (1584) 3 Co. Rep. 7a, 76 E.R. 637.

recourir à une telle procédure. Dans chaque cas, cela doit être tranché compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire.

Au départ les parties avaient convenu que je devais trancher la question de savoir s'il était opportun de statuer préalablement sur la question de droit soulevée dans la requête et que, dans l'affirmative, la question ainsi posée serait complètement débattue à une date ultérieure. J'ai souscrit à cet arrangement parce qu'il m'a semblé éminemment raisonnable de le faire.

Il semble que la première question soulevée soit uniquement une question de droit fondée sur l'interprétation de l'article 3c) de la *Loi sur l'aéronautique*, ainsi libellé:

3. Il incombe au Ministre

c) de construire et maintenir tous les aérodromes et stations ou postes d'aéronautique de l'État, y compris toutes les installations, machines et tous les bâtiments nécessaires à leur équipement et entretien efficace;

Je m'attends certainement à ce qu'on soutienne au nom de Sa Majesté que l'article 3c) impose au Ministre une obligation de nature administrative, qu'il n'est responsable de cette obligation que devant le Parlement, et que la violation de cette obligation ne confère pas un droit d'action aux particuliers. En d'autres termes, l'article n'impose pas à Sa Majesté une obligation envers les usagers des aérodromes. Il s'agit là très certainement d'un point de droit soutenable, comme ont dû le reconnaître le juge Heald et la Cour d'appel devant lesquels ce point a déjà été soulevé. Si cette question de droit était la seule cause d'action dont la déclaration faisait état, sa solution réglerait effectivement l'affaire, auquel cas il serait opportun de soumettre l'affaire à cette décision préalable.

Cependant, on a soutenu, au nom de la demanderesse, que, pour interpréter correctement l'article 3c), il faut avoir recours à des preuves sur les usages de l'industrie de l'aviation civile. Si j'ai bien compris, cet argument invoque la règle de l'arrêt *Heydon*<sup>3</sup>. A mon avis, cette règle doit être invoquée pour aider à l'interprétation d'un article dont la rédaction est ambiguë. En ce cas, on peut avoir

<sup>3</sup> (1584) 3 Co. Rep. 7a, 76 E.R. 637.

may be had to the law as it previously existed, what mischief or defect existed in the prior state of the law, what remedy the statute sought to correct and the reason for doing so. Put yet another way, the submission, as I understand it, was that the object and purpose of the statute must be looked at and to do so reference should be made to the circumstances with respect to which the words in the statute were used to ascertain the remedy adopted to cure any existing mischief. That, the plaintiff submitted, necessitates adducing evidence. I entertain great doubt as to the validity of this submission.

However, in my view, the statement of claim does allege other causes of action than that predicated upon section 3(c). In paragraph 8 of the statement of claim, after first referring to the breach of duty imposed by the *Aeronautics Act* the language continues "and otherwise to maintain the said aerodromes, in that Her Majesty failed to take or cause to be taken all or any reasonable steps to keep the runways at the said aerodrome clear of snow and ice".

While that allegation is not expressed in as precise language as I would consider to be desirable, nevertheless it does allege a duty and breach of duty other than the duty imposed by section 3(c) of the *Aeronautics Act*. To me this allegation might well be an allegation of the duty on an owner or occupier of property, or in the more formal category, of the relationship of invitee and invitor or possibly licensee and licensor. I cannot refrain from offering the gratuitous suggestion that counsel for the plaintiff might consider the propriety of applying for leave to amend the statement of claim, since a defence has been filed, to express the allegations in more precise and unequivocal language.

Counsel for the plaintiff submitted that, in addition to the breach of a duty imposed on the Minister by section 3(c) of the *Aeronautics Act*, two other causes of action were alleged, one that in some circumstances there may be a legal duty to act in a certain manner and two that a person in a monopolistic position has an obligation to perform certain duties. I confess to a failure to recognize the category into which such liabilities might fall

recours à l'état antérieur du droit, et se demander quelle injustice ou quel défaut existait alors, quel correctif la loi voulait apporter et pour quel motif. Si j'ai bien compris, on soutient qu'il faut examiner l'économie de la loi et, pour ce faire, se référer aux circonstances qui ont justifié l'emploi des termes utilisés dans la loi, afin d'identifier le correctif adopté pour remédier à toute injustice qui existait. La demanderesse soutient qu'à cet effet, il faut apporter des preuves. Je doute fort de la validité de cet argument.

A mon avis cependant, la déclaration fait état d'autres causes d'action que celle fondée sur l'article 3c). Le paragraphe 8 de la déclaration, après avoir d'abord mentionné la violation de l'obligation imposée par la *Loi sur l'aéronautique*, se poursuit ainsi [TRADUCTION] «et autrement d'entretenir lesdits aérodromes, en ce que Sa Majesté a négligé de prendre ou de faire prendre les mesures raisonnables pour dégager la neige et la glace accumulées sur les pistes dudit aérodrome».

Cette allégation n'est pas exprimée dans un style aussi précis que souhaitable; néanmoins, elle fait état d'une obligation, et d'une violation d'obligation, différente de celle imposée par l'article 3c) de la *Loi sur l'aéronautique*. A mon avis, cette allégation pourrait bien se rapporter à l'obligation du maître ou occupant d'un lieu, ou, pour employer des concepts plus précis au rapport entre l'invité (*invitee*) et le maître des lieux (*invitor*) ou probablement entre visiteur (*licensee*) et maître des lieux (*licensor*). Je ne peux m'empêcher de faire une suggestion gratuite: l'avocat de la demanderesse pourrait envisager l'opportunité de solliciter la permission de modifier sa déclaration—puisqu'une défense a été déposée—pour exprimer ses allégations dans un style plus précis et plus net.

L'avocat de la demanderesse a soutenu qu'outre la violation d'une obligation imposée au Ministre par l'article 3c) de la *Loi sur l'aéronautique*, elle avait allégué deux autres causes d'action: d'une part, dans certaines circonstances, il peut y avoir obligation légale d'agir d'une certaine manière et, d'autre part, une personne, placée dans une situation de monopole, est tenue de certains devoirs. J'avoue ne pas saisir la catégorie dont pourraient

and would much prefer to be able to identify them by the more formalistic categories or labels.

In any event, if these categories of liability exist, even if unidentified, then there will be the necessity of establishing facts which can only be done at a trial.

Furthermore, a defence to the statement of claim has been filed in which it alleges in answer to paragraph 8 of the statement of claim that there was no breach of duty in that the runways were adequately maintained.

It therefore seems to me that a trial of the matter is inevitable in that there must be a determination of facts in dispute. That being so, I am not satisfied that setting down questions of law for preliminary determination will materially facilitate the determination of the matter or result in a saving of time and expense which I conceive to be the purpose of Rule 474. The costs of a trial will not be avoided nor are the facts in the pleadings alleged in such a way that the questions of law proposed to be answered can be readily determined.

In the circumstances of the present matter I do not think that it is appropriate to have the questions of law as posed predetermined, but that it is more appropriate that the questions be left to be dealt with at trial.

For the foregoing reasons the motion is dismissed, the costs thereof to be costs in the cause.

relever de telles responsabilités et je préférerais être en mesure de les identifier à l'aide de catégories ou concepts mieux établis.

En tout cas, si ces catégories de responsabilité existent, même si elles ne sont pas identifiées, il faudra alors nécessairement établir des faits, ce qui ne peut se faire qu'au procès.

En outre, on a déposé une défense à la déclaration, où l'on soutient, en réponse au paragraphe 8 de la déclaration, qu'il n'y avait aucune violation d'obligation parce que les pistes étaient correctement entretenues.

Il me semble donc que l'étude de l'affaire au fond est indispensable puis, qu'il faut statuer sur des faits contestés. Ceci étant, je ne suis pas convaincu que le fait de soumettre des questions de droit à une décision préalable faciliterait substantiellement le règlement de l'affaire ou entraînerait une économie de temps et d'argent, ce qui est à mon avis le but de la Règle 474. On n'évitera pas les frais d'un procès et les faits mentionnés dans les plaidoiries ne sont pas présentés de manière à permettre une décision immédiate sur les questions de droit posées.

Dans les circonstances de l'espèce, je pense qu'il n'est pas opportun de trancher préalablement les questions de droit posées, mais qu'il est préférable de laisser ce soin au juge du fond.

Pour les motifs susmentionnés, la requête est rejetée; les dépens suivront le sort de l'instance.