

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, Collier J.—Vancouver, September 20, 21 and 22, 1976; Ottawa, November 8, 1976.

Division de première instance, le juge Collier—
b Vancouver, les 20, 21 et 22 septembre 1976; Ottawa, le 8 novembre 1976.

Crown liability—Non-feasance—Nature and extent of duty imposed by Aeronautics Act—Whether de facto legal relationship between Crown and commercial airlines—Whether duty arising out of monopoly—Whether Aeronautics Act confers right of action on users of aerodromes—Whether Minister of Transport in breach of duty—Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 3(c).

Responsabilité de la Couronne — Inexécution—Nature et étendue de l'obligation imposée par la Loi sur l'aéronautique— Existe-t-il une relation juridique de fait entre la Couronne et les compagnies d'aviation commerciale?—Le monopole engendre-t-il une obligation?—La Loi sur l'aéronautique confère-t-elle un droit d'action aux usagers des aérodromes?—Le ministre des Transports a-t-il manqué à ses obligations?—Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 3c.

Plaintiff argues that the Crown has an absolute statutory duty to maintain its aerodromes, which the plaintiff is obliged to use, operational for the purposes of commercial airlines. The plaintiff further alleges that this duty and its right of action also arise out of a *de facto* relationship between the Crown and the Canadian commercial airlines, particularly in view of the fact that the Crown has a monopoly on the operation and control of civil aerodromes in Canada.

d La demanderesse prétend que la Couronne a l'obligation légale absolue de maintenir en état opérationnel ses aérodromes, que la demanderesse est obligée d'utiliser, et ce, en vue de servir les intérêts des compagnies d'aviation commerciale. Elle prétend aussi que cette obligation et son droit d'action proviennent d'une relation de fait entre la Couronne et les compagnies d'aviation commerciale du Canada, spécialement en raison du e monopole que la Couronne détient sur l'exploitation et le contrôle des aérodromes civils au Canada.

Held, the action is dismissed. The Crown has a duty to maintain its aerodromes operational, not for the use of commercial airlines, but in the interests of the public at large. The *de facto* relationship does not give rise to the legal obligation asserted or to any right of action. The duty is simply to provide and maintain aerodromes as needed and no right of action is conferred by section 3(c) of the *Aeronautics Act* on users of aerodromes. The Minister is answerable to Parliament alone for any default on his part and the remedies are with that body when the Minister is called to account. Even if there were a right of action, the duty imposed by the *Aeronautics Act* is to the public at large and not primarily to the commercial airlines, and in view of that fact the Minister acted reasonably in the circumstances.

f *Arrêt*: l'action est rejetée. La Couronne a l'obligation de maintenir ses aérodromes en état opérationnel, non pas à l'usage des compagnies d'aviation commerciale, mais pour servir les intérêts du grand public. La relation de fait ne peut donner lieu à l'obligation légale alléguée ni à un droit d'action. L'obligation consiste simplement à fournir et à maintenir les aérodromes selon les besoins, et l'article 3c) de la *Loi sur l'aéronautique* ne confère aucun droit d'action aux usagers des aérodromes. Le Ministre est responsable uniquement devant le g Parlement pour tous ses manquements et c'est cet organisme qui applique les recours lorsque le Ministre est appelé à rendre des comptes. Même s'il y a un droit d'action, l'obligation imposée par la *Loi sur l'aéronautique* vise le grand public et non pas principalement les compagnies d'aviation commerciale. Compte tenu des circonstances, le Ministre a donc pris les h mesures raisonnables.

The Hamburg American Packet Co. v. The King (1901) 7 Ex.C.R. 150; *Norton v. Fulton* (1908) 39 S.C.R. 202; *Canadian Federation of Independent Business v. The Queen* [1974] 2 F.C. 443; *Orpen v. Roberts* [1925] S.C.R. 364; *Direct Lumber Co. Ltd. v. Western Plywood Co. Ltd.* [1962] S.C.R. 646 and *Phillips v. Britannia Hygienic Laundry Company, Limited* [1923] 2 K.B. 832, applied. *Grossman v. The King* [1952] 1 S.C.R. 571; *Cleveland-Cliffs S.S. Co. v. The Queen* [1957] S.C.R. 810; *Minister of Justice v. City of Levis* [1919] A.C. 505; *Cutler v. Wandsworth Stadium Ltd.* [1949] A.C. 398; *Gentz v. Dawson* (1967) 58 W.W.R. 409 and *Galashiels Gas Co., Ltd. v. O'Donnell* [1949] A.C. 275, distinguished.

Arrêts appliqués: *The Hamburg American Packet Co. c. Le Roi* (1901) 7 R.C.E. 150; *Norton c. Fulton* (1908) 39 R.C.S. 202; *La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante c. La Reine* [1974] 2 C.F. 443; *Orpen c. Roberts* [1925] R.C.S. 364; *Direct Lumber Co. Ltd. c. Western Plywood Co. Ltd.* [1962] R.C.S. 646 et *Phillips c. Britannia Hygienic Laundry Company, Limited* [1923] 2 K.B. 832. Distinction faite avec les arrêts: *Grossman c. Le Roi* [1952] 1 R.C.S. 571; *Cleveland-Cliffs S.S. Co. c. La Reine* [1957] R.C.S. 810; *Ministre de la Justice c. Ville de Levis* [1919] A.C. 505; *Cutler c. Wandsworth Stadium Ltd.* [1949] A.C. 398; *Gentz c. Dawson* (1967) 58 W.W.R. 409 et *Galashiels Gas Co., Ltd. c. O'Donnell* [1949] A.C. 275.

ACTION.

COUNSEL:

C. R. O. Munro, Q.C., and M. J. Sabia for plaintiff.
A. M. Garneau and D. Friesen for defendant.

SOLICITORS:

Canadian Pacific Air Lines Ltd. for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

COLLIER J.: The plaintiff is a Canadian-based commercial airline company. It operates domestic and international flights. In so doing, it uses aerodromes at major centres in Canada. Those aerodromes have been and are owned or operated, through government departments or ministers, by the defendant. The plaintiff asserts it sustained loss and damage when 21 of its scheduled commercial flights were disrupted on March 7 and 8, 1975. It is said those disruptions were caused by the closure, for certain periods of time, of the aerodrome runways at the defendant's international airports at Toronto and Ottawa.

The plaintiff alleges there is a duty on the Minister of Transport to maintain the aerodromes referred to. It is further alleged the Minister failed in that duty on the days in question, and as a result the 21 flights were cancelled or disrupted. The exact nature of the allegations is set out in paragraph 8 of the statement of claim:

Aircraft operated by the Plaintiff which were duly scheduled to land and take off at the said aerodromes at Montreal, Toronto and Ottawa on March 7 and 8, 1975, at the said aerodrome at Montreal on March 9, 1975, and at the said aerodrome at Toronto on March 10, 1975, in the course of providing the said commercial air services, as authorized and required as aforesaid were unable to do so due to the failure of Her Majesty to perform the duty imposed by the *Aeronautics Act* 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 aerodromes clear of snow and ice. In particular Her Majesty or her servants or agents, acting in the course of their duties or employment, failed to take reasonable or any steps to ensure that sufficient personnel were available to keep the said runways clear of snow

ACTION.

AVOCATS:

C. R. O. Munro, c.r., et M. J. Sabia pour la demanderesse.
A. M. Garneau et D. Friesen pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Lignes aériennes Canadien Pacifique, Limitée pour 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 COLLIER: La demanderesse est une compagnie d'aviation commerciale canadienne. Elle exploite des vols internationaux et intérieurs. Ce faisant, elle utilise les aérodromes des principaux centres du Canada, propriété de la défenderesse, qui les exploite par l'entremise de ministères ou ministres. La demanderesse affirme qu'elle a subi des pertes et des dommages lors de l'interruption de vingt et un de ses vols prévus sur l'horaire, les 7 et 8 mars 1975. Ces interruptions ont été causées par la fermeture temporaire des pistes d'envol aux aérodromes internationaux de la défenderesse à Toronto et à Ottawa.

La demanderesse prétend qu'il incombe au ministre des Transports de maintenir ces aérodromes et que celui-ci a manqué à cette obligation, les jours en question, manquement qui a entraîné l'annulation ou l'interruption des vingt et un vols. La nature exacte de ses allégations figure dans le paragraphe 8 de la déclaration:

[TRADUCTION] Les aéronefs exploités par la demanderesse, qui suivant les horaires devaient atterrir et décoller aux aérodromes de Montréal, de Toronto et d'Ottawa, les 7 et 8 mars 1975, à l'aérodrome de Montréal, le 9 mars 1975, et à l'aérodrome de Toronto, le 10 mars 1975, dans le cadre des services aériens commerciaux qu'elle fournit, tel qu'autorisé et requis, en ont été empêchés en raison du manquement de Sa Majesté à accomplir l'obligation que lui impose la *Loi sur l'aéronautique* et à autrement maintenir lesdits aérodromes, en ce que Sa Majesté a omis de prendre ou de faire prendre les mesures raisonnables pour enlever la neige et la glace obstruant les pistes desdits aérodromes. En particulier, Sa Majesté et ses employés ou mandataires, agissant dans l'exercice de leurs fonctions ou de leur emploi, ont omis de prendre des mesures raisonnables pour s'assurer qu'il y aurait un personnel suffisant

and ice.¹

At Toronto and Ottawa International Airports in March of 1975 there were a number of employees normally engaged in removal of snow from runways. They, with some immaterial exceptions, were members of one of two bargaining units: the General Labour and Trades (non-supervisory) Group and the General Labour and Trades (supervisory) Group. For purposes of collective bargaining under the *Public Service Staff Relations Act*, both groups were represented by the Public Service Alliance of Canada as bargaining agent².

The collective agreements covering those groups expired on November 24, 1974. Notice to bargain had been given approximately two months earlier. The parties were unable to reach a new accord. On December 18 and 19 there were some illegal walk-outs by employees. On December 20 there was a reference to conciliation. A conciliation board report was issued on February 6, 1975. The employees then had the right to strike at any time after February 13³. From February 17-19 there were rotating strikes at various airports in eastern and central Canada.

Both the bargaining groups referred to had a number of "designated employees". Their duties consisted of

... in whole or in part of duties the performance of which at any particular time or after any specified period of time is or will be necessary in the interest of the safety or security of the public.⁴

A designated employee is forbidden to participate in a strike⁵.

¹ The claim relating to flights affected by runway conditions at Montreal was withdrawn. The claim in respect of flights affected by runway conditions at Toronto on March 10, 1975 was, as well, withdrawn.

² For bargaining purposes, the employer was the Treasury Board.

³ See the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, subparagraph 101(2)(b)(i).

⁴ See subsection 79(1) of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35.

⁵ *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 101.

pour enlever la neige et la glace sur lesdites pistes.¹

En mars 1975, les aéroports de Toronto et d'Ottawa disposaient d'un certain nombre d'employés affectés normalement à l'enlèvement de la neige obstruant les pistes. A quelques exceptions près, ils appartenaient à l'une des deux unités de négociation suivantes: le groupe des manœuvres et hommes de métier (non-surveillant) et le groupe des manœuvres et hommes de métier (surveillant). Aux fins de négociation collective en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, les deux groupes étaient représentés par l'Alliance de la Fonction publique du Canada agissant en qualité d'agent négociateur².

Les conventions collectives couvrant ces groupes ont expiré le 24 novembre 1974. L'avis de négociation a été donné environ deux mois avant, mais les parties n'ont pas pu se mettre d'accord. Les 18 et 19 décembre, certains employés ont débrayé illégalement. Le 20 décembre, les parties ont fait appel à une conciliation et, le 6 février 1975, le bureau de conciliation a remis son rapport. Les employés avaient alors le droit de se mettre en grève à tout moment à partir du 13 février³. Du 17 au 19 février, il y a eu des grèves tournantes dans plusieurs aéroports de l'Est et du Centre du Canada.

Les deux groupes de négociation que j'ai mentionnés comptent un certain nombre d'employés désignés». Leurs fonctions sont

... en tout ou en partie, des fonctions dont l'exercice à un moment particulier ou après un délai spécifié est ou sera nécessaire dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public.⁴

Il est interdit à un employé désigné de participer à une grève⁵.

¹ La réclamation relative aux vols touchés par les conditions des pistes à Montréal, a été retirée. Il en a été de même pour celle concernant les conditions de piste à Toronto, le 10 mars 1975.

² Aux fins de la négociation, l'employeur était le Conseil du Trésor.

³ Voir la *Loi sur les relations du travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35, sous-alinéa 101(2)(b)(i).

⁴ Voir le paragraphe 79(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35.

⁵ *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 101.

The defendant, through the Ministry of Transport, had, because of the failure to negotiate new collective agreements, earlier foreseen work stoppages at airports. Two contingency plans had been worked out (Ex. 3, dated January 30, 1975).

In the case of an illegal strike by General Labour and Trades personnel, the following policy was to be pursued (paragraph 12 of Ex. 3):

During an unlawful work stoppage the Ministry has the right to use every practical and available means to maintain airports in an operational state. Managerial exclusions in the GL & T group and other managerial staff having the capability should be considered along with any outside help that may be available from DND, other departments and local contractors. The relocation of available staff from other sites may also be considered when trying to maintain a key facility. While the objective would be, "business as usual", the capability would depend on the availability of voluntary and managerial personnel, conditions prevailing at the time and priorities established. However, as a minimum every attempt should be made to maintain one runway, taxiway and apron as described in Para 3 above.

In the case of a legal strike or work stoppage, the following policy was laid down⁶:

1. In the event of a rotating or nation-wide lawful work stoppage at MOT airports and related installations by General Labour and Trades personnel, the objective of the Ministry would be to maintain services essential to the safety and security of the public. The mechanics for such an undertaking do exist through the use of designated employees under the terms and conditions of the attached justification as applicable to each specific trade.

2. Assuming that these designated employees will report for work in line with established criteria and a snow storm or other adverse conditions develop, every attempt should be made to continue operations to cope with emergencies, preserve the plant, ensure essential resupply of northern sites and provide for other services fundamental to the safety and security of the travelling public.

3. The intent in this regard would be to maintain one runway full length and width, one taxiway from each end of the runway to the apron and as much of the apron and other surfaces as is deemed necessary. The runway and taxiway selection for such maintenance is to be determined by the RCCA in consultation with the AO, operators, (DND where appropriate) and the Airport Manager at each site. In the interests of safety and due to wind change or other related conditions, it may be necessary to select another runway and clear the second, if possible, with

⁶ I have set out only what I consider to be the material paragraphs of Exhibit 3.

La défenderesse, par l'entremise du ministère des Transports, en raison de l'échec des négociations afférentes aux nouvelles conventions collectives, avait déjà prévu des arrêts de travail dans les aéroports, et élaboré deux plans d'urgence (pièce 3 du 30 janvier 1975).

En cas de grève illégale décrétée par le groupe des manœuvres et hommes de métier, elle préconisait la politique suivante (paragraphe 12 de la pièce 3):

[TRADUCTION] Pendant un arrêt de travail illégal, le Ministre a le droit de recourir à tous les moyens pratiques dont il dispose pour maintenir les aéroports en état opérationnel. Il lui faut faire appel au personnel cadre du groupe des manœuvres et hommes de métier et à tout autre personnel de gestion possédant la compétence requise, ainsi qu'à toute aide extérieure provenant du MDN, des autres ministères et des entrepreneurs locaux. Il peut aussi transférer du personnel d'un lieu à un autre lorsqu'il essaie de maintenir une installation très importante. Il doit avoir pour objectif: les opérations habituelles. Quant à ses possibilités, elles dépendent des effectifs de personnel bénévole et de cadres, dont il disposera, des conditions qui prévaudront alors et des priorités établies. Toutefois, il doit, pour le moins, tout tenter pour maintenir en service une piste d'envol, une voie de circulation et une aire de manœuvre, comme l'indique le paragraphe 3 ci-dessus.

En cas d'une grève ou d'un arrêt de travail légal, on a mis au point la politique suivante⁶:

[TRADUCTION] 1. En cas d'un arrêt de travail légal, qu'il soit tournant ou à l'échelle nationale, dans les aéroports du MOT et installations connexes, déclenché par le personnel des manœuvres et hommes de métier, le Ministre aura pour objectif de maintenir les services essentiels à la sécurité du public. Le moyen d'assurer cette entreprise est le recours aux employés désignés, suivant les modalités qui figurent dans la pièce justificative ci-jointe, applicables à chaque métier.

2. En supposant que ces employés désignés se présentent au travail conformément aux critères établis et qu'il y ait une tempête de neige ou d'autres conditions défavorables, il lui faudra concentrer tous ses efforts pour continuer les opérations, afin de faire face aux nécessités d'urgence, de préserver les installations, d'assurer le réapprovisionnement des régions du Nord et de pourvoir aux autres services indispensables à la sécurité des voyageurs.

3. Il devra à cet effet faire nettoyer une piste d'envol dans toute sa largeur et sa longueur, une voie de circulation de chaque extrémité de la piste à l'aire de manœuvre et d'autres surfaces aussi étendues qu'il le jugera nécessaire. La piste et la voie de circulation à nettoyer doivent être choisies par le Régisseur régional aviation civile en consultation avec l'Exploitation de l'aéroport, les opérateurs (le MDN, s'il y a lieu) et le directeur de chaque aéroport. Pour des raisons de sécurité et de changement de vent ou autres conditions connexes, il peut

⁶ Je n'expose que les paragraphes de la pièce 3 que j'estime importants.

such decision being made in line with available resources, prevailing conditions and priorities.

4. Indications are that such a work stoppage may be timed to coincide with poor weather conditions on a rotating basis in various parts of the country. However, the possibility of a nation-wide walkout should not be overlooked.

5. With respect to the use of designated employees in the GL & T Group, management does have the right to use these people to maintain essential services in the event of a lawful strike. However, should they refuse to report for work or perform in accordance with the applicable terms of the justification and the work plan, as arranged with such employees and airport manager beforehand, then they would be acting unlawfully and should be reported to Region(s) who will advise Headquarters immediately.

8. In cases where designated employees refuse to carry out essential work, management may call on outside assistance from local contractors at their discretion, i.e. broken utility lines, electrical problems, road clearing, heating problems, etc. Before doing so, however, it should be discussed with Headquarters.

On February 13, 1975, H. E. A. Devitt, the general manager of Toronto International Airport held a briefing for all air carriers using that airport. The plaintiff was represented. The general plan set out in Ex. 3 was outlined. Mr. Devitt testified he advised that if there were a lawful strike during adverse weather conditions at the Toronto airport, the objective would be to restore to service a single runway with connecting services. It was contemplated this would be done through designated employees.

Mr. Devitt has had lengthy and varied experience with the operation of airports and particularly the problems encountered with snow and ice. He described the months of March and April as the worst for snow storms which cause landing problems on runways in southern Ontario aerodromes. The snow is heavy and dense, approaching 30 lbs. per cubic foot in weight. It tends to pack down, making safe braking of aeroplanes almost impossible. That type of snow storm began in the morning of March 7, 1975.

At 10 a.m. the union advised its members were walking off the job—a “legal” strike.

s'avérer nécessaire de choisir une autre piste d'envol et de la préparer, si possible, cette décision étant prise en fonction des ressources disponibles, des conditions qui règnent et des priorités.

4. Il ressort des observations qu'un arrêt de travail peut être décidé de manière à coïncider avec de mauvaises conditions atmosphériques et intervenir sur une base tournante dans plusieurs régions. Toutefois, il ne faut pas négliger l'éventualité d'un débrayage à l'échelle nationale.

5. Quant aux employés désignés du groupe manœuvres et hommes de métier, la Direction a le droit, lors d'une grève légale, de les affecter au maintien des services essentiels. Toutefois, s'ils refusent de se présenter au travail ou d'accomplir leurs fonctions conformément aux termes de la justification et du plan de travail convenu à l'avance entre ces employés et le directeur de l'aérodrome, ils agissent illégalement et doivent faire l'objet d'un rapport à la Région (ou aux Régions), qui avisera immédiatement l'Administration centrale.

8. Si les employés désignés refusent d'exécuter les travaux essentiels, la Direction a toute latitude pour faire appel à une aide extérieure auprès des entrepreneurs locaux, afin de remédier, par exemple, à l'interruption des lignes d'utilité publique, aux problèmes électriques, au nettoyage des routes, aux problèmes de chauffage, etc. Toutefois, elle doit en discuter auparavant avec l'Administration centrale.

Le 13 février 1975, H. E. A. Devitt, directeur général de l'aérodrome international de Toronto, a tenu une réunion pour tous les transporteurs aériens qui l'utilisent. La demanderesse y était représentée. On y a donné les grandes lignes du plan général exposé dans la pièce 3. Devitt a déclaré dans sa déposition avoir avisé son auditoire que si une grève légale se produisait à un moment où les conditions atmosphériques sont défavorables à l'aérodrome de Toronto, il s'efforcera de maintenir en état opérationnel une seule piste d'envol avec les services connexes. Il envisageait pour cela de faire appel aux employés désignés.

Devitt possède une expérience longue et variée de l'exploitation des aérodromes et, en particulier, des difficultés engendrées par la neige et la glace. Il a indiqué que les mois de mars et d'avril sont les pires, car les tempêtes de neige compliquent l'atterrissage dans les aérodromes du Sud de l'Ontario. La neige est lourde et dense. Elle pèse près de trente livres par pied cube et s'entasse souvent, ce qui rend en général dangereux le freinage des avions. Ce genre de tempête de neige a commencé, le matin du 7 mars 1975.

A 10 heures, le syndicat a fait savoir que ses membres allaient débrayer. Il s'agissait d'une grève légale.

Attempts, by using some designated employees, were made to keep runway 05 (Right) open. By 2:00 in the afternoon it was decided landing conditions were too hazardous. Devitt directed the airport be closed to all traffic. Because of a forecast change in wind direction, the snow removal equipment was assigned to runway 14/32 in an attempt to make it usable. Again, a certain number of designated employees were assigned. The snow was very heavy. One machine broke down. A few minutes before midnight, runway 14/32 was restored to service, but with some limitations.

Ottawa International Airport was, about the same time, or perhaps a little earlier, beset by similar weather and labour problems. There was a legal work stoppage by other than designated employees. Because of the snow and ice (the unsafe landing conditions), that airport was closed on the material dates for approximately 15 hours. The objective had been, as with Toronto, to try and maintain one runway serviceable.

I now turn to the steps taken at the two airports. At Toronto the normal strength of snow clearing personnel (M.D.O.s) was 42. These were equipment operators. Personnel in the supervisory union were not required to operate equipment. Twenty-four of the M.D.O.s at Toronto were designated employees. On March 7, seventeen designated employees worked. The remaining seven did not. It was their regular day off. On March 8, only 6 of the designated M.D.O.s worked. Seventeen were on their regular day off, and one was on annual leave.

The designated employees whose regular days off fell on March 7 and 8 were not asked by the defendant to report and work in order to cope with the weather problems. That would have been, for those employees, an overtime situation. Sometime prior to the work stoppage, Mr. Devitt had discussions with the union. The union pointed out there were strong feelings in the membership about the difficulties created when some members (designated employees) could not strike and others could. It was indicated that if overtime were demanded of designated employees, resulting in

La Direction a alors tenté, en faisant appel à certains employés désignés, de conserver la piste 05 (droite) ouverte. Vers 14 heures, les conditions d'atterrissage étant devenues trop dangereuses, Devitt a ordonné la fermeture de l'aérodrome. Puis, un changement étant prévu dans la direction des vents, on a amené l'équipement d'enlèvement de la neige sur la piste 14/32, afin de tenter de la rendre utilisable. Là encore, la Direction a fait appel à un certain nombre d'employés désignés. La neige était très lourde et une machine est tombée en panne. Quelques minutes avant minuit, la piste 14/32 a été remise en service, mais avec certaines restrictions.

A peu près au même moment, ou peut-être un peu plus tôt, l'aérodrome international d'Ottawa a été assailli par les mêmes problèmes atmosphériques et de main-d'œuvre. Le personnel autre que les employés désignés a procédé à un arrêt de travail légal. A cause de la neige et de la glace (conditions d'atterrissage dangereuses) l'aérodrome est resté fermé, les jours en question, pendant environ quinze heures. Comme à Toronto, la Direction a essayé de maintenir une piste en état opérationnel.

Je passe maintenant aux mesures prises dans les deux aérodromes. A Toronto, les effectifs affectés au nettoyage de la neige (M.D.O.) comptent normalement 42 personnes. Il s'agit d'opérateurs d'équipement lourd. Le personnel du syndicat «surveillant» n'est pas requis de faire marcher l'équipement. A Toronto, vingt-quatre M.D.O. sont des employés désignés. Le 7 mars, dix-sept d'entre eux ont travaillé, mais pas les sept autres. C'était leur jour de congé régulier. Le 8 mars, six seulement des M.D.O. désignés ont travaillé, dix-sept ont pris leur jour de congé régulier et un, son congé annuel.

La défenderesse n'a pas demandé aux employés désignés, dont les jours de congé régulier tombaient le 7 et le 8 mars, de se présenter au travail pour affronter les difficultés atmosphériques, car il se serait agi pour eux d'heures supplémentaires. Avant l'arrêt de travail, Devitt a pris contact avec le syndicat, qui lui a fait remarquer que ses membres étaient très sensibles aux difficultés qui surgissaient du fait que certains d'entre eux (les employés désignés) se voyaient interdire de se mettre en grève, alors que d'autres y étaient autorisés. Il a souligné que si on demandait aux

larger pay cheques for that group, a morale problem would arise; the rank and file members might take steps to prevent designated employees working at all. The defendant, through Mr. Devitt, undertook that designated employees would be asked to work, during the dispute, only their regular shifts. In return, the union apparently agreed there would be no harassment. The defendant, according to Mr. Devitt, decided not to take any steps, by demanding overtime, which might be construed by the union as strike-breaking.

Finally, on this point as to the persons available to clear runways on the shifts of March 7 and 8, it is clear the defendant made no attempt to bring in non-union workers, the military, or independent contractors to try and bring the runway clearing crews up to normal strength⁷.

Mr. Devitt, based on his experience, estimated that even with a normal complement of personnel on March 7, Toronto airport would have been closed for at least two hours⁸. If that opinion is correct, then, in retrospect, flight disruptions probably would have been considerably less.

I go now to the situation at Ottawa. There were designated employees whose duties included runway snow and ice removal. The evidence did not disclose how many. There were, in addition, non-union equipment operators who were hired on a seasonal basis. On the day shift of March 7 there were three designated M.D.O.s and two seasonal employees on runway clearing. On the night shift, three designated employees worked on runways. On the day shift of March 8 there were two designated employees and two seasonal employees on runways; on the night shift there were five on duty. In Ottawa, as in Toronto, no designated employees worked their regular day off (overtime)

⁷ I contrast, as did counsel for the plaintiff, what the defendant indicated could be done, and by implication would be done, in the way of bringing in outside people in the case of an unlawful strike. See paragraph 12 of Exhibit 3.

⁸ That evidence was objected to by the defendant on the grounds it should have been the subject of a pre-trial affidavit pursuant to Rule 482. I ruled against the objection.

employés désignés de faire des heures supplémentaires, ce groupe bénéficierait alors de chèques de paye plus élevés, ce qui donnerait lieu à un problème moral. Les syndiqués ordinaires pourraient alors prendre des mesures pour empêcher les employés désignés de travailler. La défenderesse, par l'entremise de Devitt, s'est engagée à ne faire appel aux employés désignés, pendant le conflit, qu'en équipes de travail régulières. En contrepartie, le syndicat semble avoir accepté qu'il n'y ait pas de harcèlement. La défenderesse, selon Devitt, a décidé de ne prendre aucune mesure, telle qu'imposer des heures supplémentaires, qui pourrait être interprétée par le syndicat comme une tentative de briser la grève.

Enfin, en ce qui concerne les équipes affectées à l'enlèvement de la neige, les 7 et 8 mars, la défenderesse n'a manifestement pas fait appel à des travailleurs non syndiqués ni à des militaires ni à des entrepreneurs indépendants pour tenter de ramener les effectifs à leur importance normale⁷.

Devitt, en se fondant sur son expérience, a estimé que, le 7 mars, même avec un complément de personnel normal, l'aérodrome de Toronto aurait été fermé pendant au moins deux heures⁸. Si cette opinion est juste, on peut dire, après coup, qu'il y aurait eu probablement beaucoup moins de vols interrompus.

J'en viens maintenant à l'aérodrome d'Ottawa. Il y avait des employés désignés dont les fonctions comprenaient l'enlèvement de la neige et de la glace obstruant les pistes (la preuve n'en révèle pas le nombre), ainsi que des opérateurs d'équipement lourd non syndiqués, engagés sur une base saisonnière. Le 7 mars, l'équipe de jour pour le nettoyage des pistes comprenait trois M.D.O. désignés et deux employés saisonniers, et l'équipe de nuit, trois employés désignés, qui travaillaient sur les pistes. Le 8 mars, l'équipe de jour affectée aux pistes comprenait deux employés désignés et deux employés saisonniers, et l'équipe de nuit, cinq employés. A Ottawa, comme à Toronto, les 7 et 8

⁷ Je compare, comme l'a fait l'avocat de la demanderesse, ce qui, selon la défenderesse, pouvait être fait et, implicitement serait fait pour introduire des gens de l'extérieur dans une affaire de grève illégale. Voir le paragraphe 12 de la pièce 3.

⁸ La défenderesse a fait une objection contre ce témoignage pour le motif qu'il aurait dû faire l'objet d'un affidavit avant le procès, en vertu de la Règle 482. J'ai rejeté l'objection.

on runways on March 7 or 8. The explanation was given on discovery as follows.

- Q. 120 Why was that? It would appear that they had crews working, designated employees working, and in management's judgment it was not necessary, in the circumstances of the strike situation.
- Q. 121 What were the circumstances which made it unnecessary? A. Well, it would appear that, for runway maintenance, management was reasonable well covered to undertake the work at hand.
- Q. 122 What was the work at hand? The work at hand was a strike situation. The objective was to maintain one runway serviceable through a snow storm which commenced about noon on March 7.
- Q. 123 Was the Ministry of Transport able to maintain one runway serviceable, throughout March 7, 8 and 9? I'm sorry. That should be, March 7 and 8, at Ottawa. A. Right. The runway was closed approximately 15 hours on March 7 and 8.

At trial, the defendant admitted that, had it not been for the work stoppage by the defendant's employees at Ottawa airport, the plaintiff's Flight 71 of March 8 would not have been disrupted "by reason of the closure of the airport"⁹. Flight 71 originated daily at 7:00 a.m. from Montreal, travelling west to Ottawa, Toronto, Winnipeg, Edmonton, Vancouver and San Francisco.

It is convenient, at this stage, to deal with the defendant's contention that the plaintiff had not proved that the other 20 flights, or some of them at least, were in fact disrupted or cancelled because of the Toronto closure. That submission was based, fundamentally, on hindsight. For example, it was suggested that if Flight 69 from Montreal to Toronto had arrived in Toronto at its scheduled time, it could have left Toronto before the closure. Another example used was Flight 74 (Vancouver-Edmonton-Winnipeg-Toronto-Ottawa-Montreal). This flight at first (apparently) returned to Winnipeg in case it could not land in Toronto; when it went on, it then had to refuel at Thunder Bay. It was argued the disruption was unnecessary because Toronto airport, in retrospect, was still open for the flight's normal time of arrival there. The evidence at trial indicated that some

⁹ The quoted words are from my notes. I took the defendant to mean that if there had not been a work stoppage by non-designated employees, Ottawa airport would not have been forced to close.

mars, aucun employé désigné ne travaillait sur les pistes si lesdites dates correspondaient à leur jour de congé régulier (heures supplémentaires). L'explication en a été donnée, lors de l'interrogatoire préalable, de la manière suivante:

- [TRADUCTION] Q. 120 Pourquoi en était-il ainsi? Il semble qu'il y ait eu des équipes au travail, ainsi que des employés désignés, ce qui, d'après la Direction, n'était pas utile, vu l'état de grève.
- Q. 121 Quelles étaient les circonstances qui rendaient cela inutile? R. Il semble que pour l'entretien des pistes, la Direction était raisonnablement bien placée pour prendre le travail en mains.
- Q. 122 Quel était le travail à prendre en mains? Il s'agissait d'un état de grève. L'objectif consistait à maintenir en état opérationnel une piste d'envol, par une tempête de neige qui avait commencé vers midi, le 7 mars.
- Q. 123 Le ministère des Transports a-t-il été capable de maintenir une piste constamment en état opérationnel, les 7, 8 et 9 mars? Je m'excuse, je veux dire, les 7 et 8 mars, à Ottawa? R. La piste a été fermée pendant quinze heures environ, les 7 et 8 mars.

A l'audience, la défenderesse a admis que, s'il n'y avait pas eu l'arrêt de travail de ses employés à l'aérodrome d'Ottawa, le vol 71 de la défenderesse en date du 8 mars n'aurait pas été interrompu «pour cause de fermeture de l'aérodrome»⁹. Le vol 71 part de Montréal, tous les jours à 7 heures via Ottawa, Toronto, Winnipeg, Edmonton, Vancouver et San Francisco.

A ce stade, il me faut examiner la prétention de la défenderesse, suivant laquelle la défenderesse n'a pas prouvé que les vingt autres vols, ou au moins certains d'entre eux, avaient effectivement été interrompus ou annulés en raison de la fermeture de l'aérodrome de Toronto. Cette affirmation est surtout fondée rétrospectivement. Par exemple, la défenderesse fait remarquer que si le vol 69, en provenance de Montréal, était arrivé à Toronto en temps prévu, il aurait pu quitter cette ville avant la fermeture de l'aérodrome. Elle prend aussi comme exemple le vol 74 (Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montréal). Il est d'abord (paraît-il) retourné à Winnipeg, craignant de ne pouvoir atterrir à Toronto; quand il est reparti, il est allé faire le plein à Thunder Bay. Elle soutient que l'interruption était inutile parce que, vu rétrospectivement, l'aérodrome de Toronto était encore

⁹ Les mots entre guillemets proviennent de mes notes. La défenderesse a voulu dire que si les employés non désignés n'avaient pas débrayé, l'aérodrome d'Ottawa n'aurait pas été forcé de fermer.

flights were disrupted because the plaintiff, on its own account, re-located or marshalled certain aircraft at different cities from the normal pattern, in anticipation of possible closures.

I am persuaded, on the evidence, any re-routing or re-marshalling done by the plaintiff was, in the circumstances, reasonable. I am further satisfied the plaintiff has proved, on a balance of probabilities, the disruption or cancellation of its 21 flights was attributable to the closure of the Toronto and Ottawa aerodromes. I am equally satisfied the closure was effectively caused by the withdrawal of services by the non-designated members of the two unions (the "lawful" strike)¹⁰. In coming to that conclusion, I have taken into consideration and accepted Mr. Devitt's view that the Toronto airport might have, in any event, been closed for a short period¹¹.

There remains the most difficult question: the liability, if any, of the defendant for any damages or loss incurred by the plaintiff.

The plaintiff's case is as follows:

(1) The federal Crown has a legal obligation to maintain all its commercial civil aerodromes in an operational condition. As part of that obligation it must take all reasonable and practical steps to keep them operating; that includes removal of snow and ice from runways.

(2) On March 7 and 8 the Crown did not take all reasonable or practical steps. It deliberately did not bring in additional or outside personnel to augment its depleted runway clearing force. It should have. The so-called "lawful strike" and withdrawal of services by employees does not excuse the breach of duty.

¹⁰ I put aside for the moment the question of the defendant's duty in that situation, and whether there was a breach of it.

¹¹ The parties agreed that if the Court should find liability on the defendant, damages should be the subject of a reference pursuant to Rule 500.

ouvert à l'heure normale d'arrivée de ce vol. Il ressort de la preuve produite à l'audience que certains vols ont été interrompus parce que la demanderesse, dans certaines villes, a de son propre chef apporté des changements à l'itinéraire ou au classement de certains de ses aéronefs, dans la crainte de fermetures éventuelles.

Vu la preuve, je suis convaincu que tout changement d'itinéraire ou de classement effectué par la demanderesse, dans les circonstances ambiantes, a été raisonnable. Je suis aussi convaincu que la demanderesse a prouvé par la prépondérance des probabilités que l'interruption ou l'annulation de ses vingt et un vols était attribuable à la fermeture des aéroports de Toronto et d'Ottawa. Je suis enfin convaincu que cette fermeture a bien été causée par l'interruption des services fournis par les membres non désignés des deux syndicats (grève «légal») ¹⁰. Pour arriver à cette conclusion, j'ai pris en considération et accepté le point de vue de Devitt, lorsqu'il prétend qu'en tous cas l'aéroport de Toronto aurait pu être fermé pour une courte période¹¹.

Il reste la question la plus délicate, à savoir: la responsabilité, s'il y a lieu, de la défenderesse pour tout dommage ou perte subi par la demanderesse.

Voici les arguments de la demanderesse:

(1) La loi oblige la Couronne à maintenir tous ses aéroports civils commerciaux en état opérationnel. Outre cette obligation, elle doit prendre toutes les mesures raisonnables et pratiques pour leur fonctionnement, ce qui inclut l'enlèvement de la neige et de la glace obstruant les pistes.

(2) Les 7 et 8 mars, la Couronne n'a pas pris toutes les mesures raisonnables ou pratiques. Elle s'est délibérément abstenue d'amener du personnel supplémentaire ou extérieur pour augmenter son effectif de nettoyage des pistes, qui se trouvait réduit. Elle aurait dû le faire. Ce qu'on est convenu d'appeler la «grève légale» et l'interruption des services fournis par les employés ne l'excusent pas d'avoir manqué à son devoir.

¹⁰ Je laisse de côté, pour le moment, l'obligation qui incombe à la défenderesse dans cette situation et la question de savoir si elle y a manqué ou non.

¹¹ Les parties ont convenu que si la Cour juge la défenderesse responsable, les dommages feront l'objet d'une référence en vertu de la Règle 500.

(3) As a result of snow conditions, the runways in question were unusable for an extended period of time; twenty-one of the plaintiff's flights were, as a consequence, disrupted or cancelled; the plaintiff incurred damage or loss; the defendant is therefore liable.

As to the legal obligation of the defendant, the plaintiff founds the duty on three grounds, alternatively and cumulatively.

Firstly, reliance is placed on paragraph 3(c) of the *Aeronautics Act*¹². I set it out:

3. It is the duty of the Minister¹³

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

It is urged the paragraph imposes an absolute duty¹⁴ on the Minister to "maintain"; according to the plaintiff that means, he must, so far as is practical, keep all aerodromes, at all reasonable times, in an operational condition.

The history of this statutory duty is said to cast light on the absolute nature of it, and on the legislative intention that "maintain" includes keeping aerodromes operational or usable. A comparable obligation was first allotted to the Air Board in 1919. That Board had the duty "... to construct and maintain all Government aerodromes and air stations ..."¹⁵. In 1922 the powers, duties and functions vested in the Air Board were transferred to or put under the direction of the Minister of National Defence¹⁶. At that time the aerodromes affected were all military aerodromes. The first civil aerodrome operated by the Government of Canada was at St. Hubert, Que., in 1927. The first use by a commercial airline of a government civil aerodrome was in 1928. In 1936, the responsibility and duty in respect of civil aerodromes was trans-

¹² R.S.C. 1970, c. A-3.

¹³ In this case the Minister of Transport.

¹⁴ Counsel for the defendant relied on such cases as: *The Hamburg American Packet Co. v. The King* (1901) 7 Ex.C.R. 150 and *Norton v. Fulton* (1908) 39 S.C.R. 202, where the particular duty cast upon a government official or Minister was held to be absolute, not discretionary.

¹⁵ *Air Board Act*, S.C. 1919, c. 11, para. 3(c).

¹⁶ *National Defence Act*, S.C. 1922, c. 34, subs. 7(2).

(3) A la suite des conditions d'enneigement, les pistes en question ont été inutilisables pendant une longue période; vingt et un vols de la demanderesse ont alors été interrompus ou annulés; la demanderesse a subi une perte ou un dommage; la défenderesse est donc responsable.

Quant à l'obligation que la loi impose à la défenderesse, la demanderesse estime qu'elle existe sur trois plans, alternativement et cumulativement.

Tout d'abord, elle se fonde sur l'alinéa 3c) de la *Loi sur l'aéronautique*¹²:

3. Il incombe au Ministre¹³

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 efficaces;

Elle soutient avec insistance que ledit alinéa impose au Ministre l'obligation absolue¹⁴ de «maintenir»; ce qui, selon elle, signifie qu'il doit, dans la mesure du possible, maintenir tous ses aérodromes, à toutes les heures raisonnables, en état opérationnel.

L'historique de cette obligation imposée par la loi, selon elle, jette quelque lumière sur sa nature absolue et sur l'intention du législateur pour qui le mot «maintenir» signifie entre autres: garder les aérodromes en état d'exploitation et d'utilisation. En 1919, la Commission de l'Air s'est vu imposer une obligation comparable. Il lui incombait alors «... de construire et maintenir tous les aérodromes et stations ou postes d'aéronautique de l'État ...»¹⁵. En 1922, les pouvoirs, les obligations et les fonctions conférés à la Commission de l'Air ont été transférés au ministre de la Défense nationale¹⁶. A ce moment-là, tous les aérodromes concernés étaient des aérodromes militaires. En 1927, le gouvernement du Canada a exploité son premier aérodrome civil à Saint-Hubert (Québec). La première utilisation d'un aérodrome civil de l'État par

¹² S.R.C. 1970, c. A-3.

¹³ En l'occurrence, le ministre des Transports.

¹⁴ L'avocat de la défenderesse a invoqué les arrêts *The Hamburg American Packet Co. c. Le Roi* (1901) 7 R.C.É. 150 et *Norton c. Fulton* (1908) 39 R.C.S. 202, où l'obligation imposée à un fonctionnaire ou à un ministre a été jugée absolue et non pas discrétionnaire.

¹⁵ *Loi de la Commission de l'Air*, S.C. 1919, c. 11, al. 3c).

¹⁶ *Loi sur la Défense nationale*, S.C. 1922, c. 34, parag. 7(2).

ferred from the Minister of National Defence to the Minister of Transport¹⁷.

The duty, then, it is contended, has existed for a long time. Furthermore, the plaintiff argues, C.P. Air and other domestic airlines are required to provide certain scheduled services to and from certain centres; the airlines are required to use the defendant's aerodromes; they are totally dependent on the availability of them in order to provide the authorized services and to warrant the huge capital investment for airline equipment and operation; fees are demanded and paid for the use of the aerodromes; there is, it is said, a notional commercial partnership of the airlines and the Crown, with a reciprocal obligation on the part of the defendant to keep the designated aerodromes operational.

I shall assume the duty cast on the Minister is an absolute one; that once having constructed an aerodrome he must "maintain" it; that whatever it is the statute imposes on him, it does not give him a managerial discretion not to "maintain" at all¹⁸. I do not, however, subscribe to the plaintiff's position that the statutory duty prescribed is to maintain or keep, by all practical means, the aerodromes and their runways operational for or usable by commercial airlines.

The word "maintain" can have many meanings, depending on the circumstances in which it is used. I note here the legislators placed it in connotation with "construct". In *Gentz v. Dawson*¹⁹ a number

¹⁷ *Department of Transport Act*, S.C. 1936, c. 34. I note that in the following year, 1937, Trans-Canada Air Lines (now Air Canada) was created: *Trans-Canada Air Lines Act*, S.C. 1937, c. 43.

¹⁸ Compare, for example, the position of the Postmaster-General presiding over the Post Office and the remarks of Mahoney J. in *Canadian Federation of Independent Business v. The Queen* [1974] 2 F.C. 443 particularly at 447 and 450.

¹⁹ (1967) 58 W.W.R. 409, a decision of Smith J. of the Manitoba Queen's Bench.

une compagnie d'aviation se situe en 1928. En 1936, les responsabilités et obligations afférentes aux aérodromes civils sont passées du ministre de la Défense nationale au ministre des Transports¹⁷.

^a La demanderesse soutient que l'obligation existe depuis longtemps. Elle fait valoir en outre que C.P. Air et les autres compagnies d'aviation canadiennes sont requises de fournir des services fixes sur horaire à destination et en provenance de certains centres, ainsi que d'utiliser les aérodromes de la défenderesse. Elles dépendent totalement de la disponibilité de ces aérodromes pour fournir ces services et justifier les gros capitaux engagés dans l'équipement et l'exploitation d'une ligne aérienne. Il y a des droits à payer pour leur utilisation. Il existe, prétend la demanderesse, un accord commercial fictif entre les compagnies d'aviation et la Couronne, avec obligation réciproque de la défenderesse de garder les aérodromes désignés en état opérationnel.

^e Je présumerai que l'obligation imposée au Ministre a un caractère absolu et qu'une fois qu'il a construit un aérodrome, il doit le «maintenir»; et quelle que soit l'obligation que la loi lui impose, elle ne l'autorise pas à ne pas le «maintenir» du tout¹⁸. Toutefois, je ne souscris pas au point de vue de la demanderesse, à savoir que l'obligation prescrite consiste à maintenir et à conserver par tous les moyens pratiques les aérodromes et leurs pistes d'envol en état opérationnel, de manière que les compagnies d'aviation puissent les utiliser.

^g Le mot «maintenir» peut avoir beaucoup de sens, selon les circonstances où on l'utilise. Je note qu'ici le législateur l'a placé en connotation avec «construire». Dans *Gentz c. Dawson*¹⁹, le juge fait un

¹⁷ *Loi sur le ministère des Transports*, S.C. 1936, c. 34. Je note que l'année suivante, en 1937, se situe la création des Lignes aériennes Trans-Canada (maintenant, Air Canada): la *Loi sur les Lignes aériennes Trans-Canada*, S.C. 1937, c. 43.

¹⁸ A comparer, par exemple, avec la position du ministre des Postes, qui dirige les postes et les commentaires du juge Mahoney dans *La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante c. La Reine* [1974] 2 C.F. 443, en particulier aux pages 447 et 450.

¹⁹ (1967) 58 W.W.R. 409, un jugement du juge Smith de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba.

of definitions and meanings of "maintain" were helpfully reviewed. The facts of the case were admittedly quite dissimilar; the word itself was in a lease, not in a statutory context as here. Nevertheless some of the meanings reviewed there are, to my mind, applicable in this case in arriving at what is embraced in the Minister's duty to maintain aerodromes. In my view, the obligation is, in the interests of the public at large, to preserve, keep up, "keep in existence or continuance"²⁰, or keep in repair. I do not purport to try and set out an all inclusive definition of the term as found in paragraph 3(c). I am convinced, however, the duty does not extend beyond the general limits I have suggested. It particularly, to my mind, does not flow into the area propounded by the plaintiff: to ensure, within practical bounds, the facilities of aerodromes are operational or functioning (as compared with the upkeep, repair or continuance of the facilities) at all reasonable times. I say the obligation to maintain, when fairly construed, does not go that far.

Secondly, the plaintiff attempts to base the duty (and the scope it asserts), as well as its cause of action, on what it says is a *de facto* relationship between the Canadian commercial airlines²¹ and the defendant. The plaintiff says it relies on the aerodrome facilities; it is indeed bound to use them; the Crown has a responsibility to build and maintain them; this creates a legal relationship on which a cause of action can be embedded. I am unable to see how that factual situation gives rise to the legal obligation asserted, which in turn is said to confer a right of action for alleged breach on commercial airlines, or anyone else using aerodrome facilities. In my opinion, the cases relied

²⁰ *Ibid.*, p. 414. See also the similar meanings given in *The Shorter Oxford Dictionary*, 3rd ed. 1968 reprint p. 1190, and in *The Living Webster Encyclopedic Dictionary* 1971. There is a useful discussion by Jessel M.R. in *Sevenoaks v. London, Chatham and Dover Rly.* (1879) 11 Ch. D. 625 at 634-635 of "maintain" and "works of maintenance".

²¹ The plaintiff excludes foreign airlines as recipients of any duty at all.

examen judicieux de plusieurs définitions et sens du mot «maintenir». De l'aveu général, les faits de cette affaire-là diffèrent notablement; le mot lui-même est pris dans le contexte d'un bail et non pas, comme ici, dans celui d'un texte législatif. Néanmoins, à mon avis, certains des sens qui y sont examinés s'appliquent en l'espèce à l'obligation qui incombe au Ministre de maintenir les aérodromes. J'estime que, dans l'intérêt du grand public, l'obligation consiste à préserver, à entretenir, «à conserver en existence ou en continuation»²⁰ ou à réparer. Je n'ai pas la prétention de donner une définition qui comprenne tous les sens du terme employé à l'alinéa 3c). Toutefois, je suis convaincu que l'obligation ne dépasse pas les limites générales que j'ai indiquées. En particulier, à mon avis, elle n'a pas la portée que la demanderesse lui attribue, à savoir: s'assurer, dans les limites pratiques, que les installations des aérodromes sont opérationnelles ou fonctionnent (par comparaison avec l'entretien, la réparation ou la durée des installations), à tous les moments raisonnables. Je dis que l'obligation de maintenir, interprétée correctement, ne va pas si loin.

Deuxièmement, la demanderesse essaie de baser l'obligation (et son champ d'application), ainsi que sa cause d'action, sur ce qu'elle prétend être une relation de fait entre les compagnies d'aviation commerciale du Canada²¹ et la défenderesse. La demanderesse dit compter sur les installations des aérodromes; elle est, en vérité, obligée de les utiliser; la Couronne, elle, est chargée de les construire et de les maintenir; et cela crée une relation juridique sur laquelle on peut baser une cause d'action. Je suis incapable de voir comment cette situation de fait peut donner lieu à l'obligation légale alléguée qui, à son tour, prétend la demanderesse, confère un droit d'action aux compagnies d'avia-

²⁰ *Ibid.*, p. 414. Voir aussi les sens analogues donnés dans *The Shorter Oxford Dictionary*, 3^e éd., 1968 reprint, à la p. 1190 et dans *The Living Webster Encyclopedic Dictionary* 1971. Dans *Sevenoaks c. London, Chatham and Dover Rly.* (1879) 11 Ch. D. 625, aux pp. 634 à 635, on trouve une discussion utile du maître des rôles Jessel sur les mots «maintenir» et «travaux d'entretien».

²¹ La demanderesse exclut les compagnies d'aviation étrangères qui, selon elle, ne bénéficient pas du tout de l'obligation.

upon, *Grossman v. The King*²² and *Cleveland-Cliffs S.S. Co. v. The Queen*²³, are distinguishable both on their facts and in principle.

Thirdly, the duty is said to arise because the defendant has a monopoly on the operation and control of civil aerodromes in Canada; if one has the sole right, then there is a duty to keep the monopolistic service available to potential users. *Minister of Justice v. City of Lévis*²⁴ was relied upon for that general proposition. Again, I think that case is distinguishable on its facts and in principle. There, certain rights and obligations were held to be derived from the circumstances and the relative positions of the parties. Here, the circumstances and relative positions are considerably different. The Crown may, for practical purposes, have a monopoly. The duty, as I see it, is to provide aerodromes as needed, and to keep them up so they do not fall into disuse, because of safety or other reasons. In my opinion, it stops there.

I now turn to the next major issue between the parties. Does paragraph 3(c) of the legislation confer a right of action on the plaintiff and other Canadian users of aerodromes who say they have been aggrieved by breach of the duty? On this issue, I shall assume the scope of the duty is as formulated by the plaintiff. Duff J., in *Orpen v. Roberts*, formulated the test this way²⁵:

But the object and provisions of the statute as a whole must be examined with a view to determining whether it is a part of the scheme of the legislation to create, for the benefit of individuals, rights enforceable by action; or whether the remedies provided by the statute are intended to be the sole remedies available by way of guarantees to the public for the observance of the statutory duty, or by way of compensation to individuals who have suffered by reason of the non-performance of that duty.

²² [1952] 1 S.C.R. 571.

²³ [1957] S.C.R. 810. There, Rand J., in discussing the *Grossman* case used the phrase relied on by the plaintiff: "... a de facto relation of reliance and responsibility ...".

²⁴ [1919] A.C. 505.

²⁵ [1925] S.C.R. 364 at 370.

tion commerciale pour une prétendue inexécution, ou à quiconque utilise les installations des aérodromes. A mon avis, les arrêts invoqués, *Grossman c. Le Roi*²² et *Cleveland-Cliffs S.S. Co. c. La Reine*²³ diffèrent tant sur les faits que sur le principe.

Troisièmement, la demanderesse prétend que l'obligation provient du monopole que la défenderesse détient sur l'exploitation et le contrôle des aérodromes civils au Canada; du moment qu'elle a un droit exclusif, elle a l'obligation de garder les services monopolistiques à la disposition des utilisateurs éventuels. A l'appui de cette proposition générale, la demanderesse invoque l'arrêt *Ministre de la Justice c. Ville de Lévis*²⁴. Là encore, je pense que cette affaire diffère sur les faits et sur le principe. Le juge y déclare que certains droits et certaines obligations découlent des circonstances et des positions relatives des parties. En l'espèce, les circonstances et les positions relatives des parties diffèrent notablement. Il se peut que la Couronne, à des fins pratiques, ait un monopole. L'obligation, telle que je la vois, consiste à fournir suffisamment d'aérodromes et à les entretenir afin qu'ils ne soient pas abandonnés pour des raisons de sécurité ou autres. A mon avis, elle s'arrête là.

Je passe maintenant à un autre point litigieux important entre les parties. L'alinéa 3c) de la loi confère-t-il un droit d'action à la demanderesse et aux autres usagers canadiens des aérodromes, qui prétendent avoir été lésés par l'inexécution de l'obligation? Ici, il me faut présumer que l'obligation a bien la portée que la demanderesse lui attribue. Dans *Orpen c. Roberts*, le juge Duff a défini le critère de la façon suivante²⁵:

[TRADUCTION] Cependant on doit examiner l'esprit et la lettre d'une loi en vue de déterminer si la création au profit d'un particulier de droits sanctionnés par une action correspond à l'économie de la loi; ou si les redressements prévus par la loi sont les seuls qui soient accordés pour garantir le respect de l'obligation légale au profit du public ou pour indemniser les personnes lésées par suite de la non-exécution de cette obligation.

²² [1952] 1 R.C.S. 571.

²³ [1957] R.C.S. 810. Le juge Rand, en analysant l'arrêt *Grossman*, a employé l'expression sur laquelle se fonde la demanderesse: [TRADUCTION] «... une relation de fait fondée sur la confiance et la responsabilité...».

²⁴ [1919] A.C. 505.

²⁵ [1925] R.C.S. 364, à la p. 370.

In *Direct Lumber Co. Ltd. v. Western Plywood Co. Ltd.*, Judson J., speaking for the Supreme Court of Canada, endorsed the extract just quoted²⁶:

I am satisfied, as was Johnson J.A. in the Court of Appeal after a full review of the cases culminating in *Cutler v. Wandsworth Stadium Ltd.*, that this criminal legislation gives no civil cause of action for its breach and I would affirm the judgment under appeal for the reasons given by Johnson J.A. that this legislation creating a new crime was enacted solely for the protection of the public interest and that it does not create a civil cause of action. There is no new principle involved and in spite of repeated consideration of the problem, nothing has been added to what was said about it by Duff J. in *Orpen v. Roberts*

In the *Cutler* case²⁷, cited by Judson J., Lord Simonds said²⁸:

For instance, if a statutory duty is prescribed but no remedy by way of penalty or otherwise for its breach is imposed, it can be assumed that a right of civil action accrues to the person who is damaged by the breach. For, if it were not so, the statute would be but a pious aspiration.

There are no penalties or other remedies specified, so far as I can see, in the *Aeronautics Act* against the Minister of Transport, if he is in breach of any duty. Nevertheless, I do not think Lord Simonds's words assist the plaintiff here. In the *Cutler* case the person against whom the breach of duty was asserted was a private company operating a stadium where dog-racing was carried on. Here, the body sought to be sued is the Crown, through a Minister. It seems to me it would be inappropriate for Parliament to impose penalties on a Minister of the Crown for any breach by that Minister. He is answerable generally to Parliament for default; the remedies, if that term can be used, are with the law-making branch when the Minister is called to account.

²⁶ [1962] S.C.R. 646 at 648. See also Estey J. in *Toronto-St. Catharines Transport Ltd. v. City of Toronto* [1954] S.C.R. 61 at 76-77. In *Commerford v. Board of School Commissioners of Halifax* [1950] 2 D.L.R. 207 Isley J. reviewed a number of English authorities preceeding the *Cutler* case. He held that an ordinance requiring owners of premises to remove snow from sidewalks in front of their premises did not confer a right of action on a pedestrian injured by failure to comply with the duty.

²⁷ [1949] A.C. 398.

²⁸ At p. 407.

Dans *Direct Lumber Co. Ltd. c. Western Plywood Co. Ltd.*, le juge Judson, parlant au nom de la Cour suprême du Canada, a souscrit à l'extrait que je viens de citer²⁶:

^a [TRADUCTION] Je suis convaincu, comme l'a été le juge d'appel Johnson après une revue complète de la jurisprudence, dont *Cutler c. Wandsworth Stadium Ltd.* est le point culminant, que cette loi criminelle ne donne aucune cause d'action civile pour son inexécution et je ratifie le jugement qui fait l'objet du pourvoi pour les raisons données par le juge d'appel Johnson, à savoir que cette loi créant un nouveau délit, a été adoptée exclusivement pour la protection de l'intérêt public et n'engendre pas une cause d'action civile. Elle ne comporte aucun principe nouveau et, en dépit de l'examen répété du problème, rien n'a été ajouté aux commentaires que le juge Duff a fait dans *Orpen c. Roberts*

Dans l'arrêt *Cutler*²⁷ cité par le juge Judson, lord Simonds déclare²⁸:

^d [TRADUCTION] Si par exemple nous sommes en présence d'une obligation dont l'inexécution n'est soumise à aucun recours par voie de sanction ou autrement, nous pouvons présumer que la personne lésée par l'inexécution jouit d'un recours civil car, si tel n'était pas le cas, la loi se résumerait à un souhait pieux.

^e Pour autant que je sache, la *Loi sur l'aéronautique* ne prévoit ni sanction ni autre recours contre le ministre des Transports, lorsqu'il n'exécute pas une de ses obligations. Néanmoins, je ne pense pas qu'en l'espèce les propos de lord Simonds aident la demanderesse. Dans l'affaire *Cutler*, la partie lésée ^f par l'inexécution de l'obligation était une compagnie privée exploitant un stade réservé aux courses de chiens. Ici, l'organisme que l'on veut poursuivre est la Couronne, par l'entremise d'un ministre. Il me semble que le Parlement serait mal venu d'imposer des sanctions à un ministre de la Couronne à propos d'une inexécution. De toutes façons, ce dernier est responsable devant le Parlement pour tous ses manquements. Il appartient au législateur ^g d'appliquer les recours, si on peut utiliser ces ^h termes, lorsque le Ministre est appelé à lui rendre des comptes.

²⁶ [1962] R.C.S. 646, à la p. 648. Voir aussi le juge Estey dans *Toronto-St. Catharines Transport Ltd. c. Ville de Toronto* [1954] R.C.S. 61, aux pp. 71 à 77. Dans *Commerford c. Board of School Commissioners of Halifax* [1950] 2 D.L.R. 207, le juge Isley a passé en revue une certaine jurisprudence britannique antérieure à l'arrêt *Cutler*. Il a statué qu'une ordonnance enjoignant les propriétaires d'enlever la neige recouvrant les trottoirs en face de leurs locaux, ne conférerait pas un droit d'action à un piéton blessé par suite de l'inexécution de l'obligation.

²⁷ [1949] A.C. 398.

²⁸ A la p. 407.

Paragraph 3(c) cannot be viewed in isolation. After considering all the other duties imposed in section 3, the Act as a whole, as well as all the surrounding circumstances which the plaintiff says point to a litigable duty, I conclude the statute does not confer a right of action such as the one asserted in this case. Atkin L.J. in *Phillips v. Britannia Hygienic Laundry Company, Limited* put the question this way²⁹:

Was it intended to make the duty one which was owed to the party aggrieved as well as to the State, or was it a public duty only? That depends on the construction of the Act and the circumstances in which it was made and to which it relates.

I conclude the Minister's duty prescribed by paragraph 3(c) of the statute is not a duty enforceable by persons, including the plaintiff, injured or aggrieved by a default. It is a public duty only. For breach, the Minister answers to Parliament alone.

Although the above is sufficient to dispose of this action, I feel I should deal with the final issue argued at trial: whether the Minister was in breach of his duty. I shall therefore assume there was (a) an obligation to keep the aerodrome runways operational (b) enforceable by action at the suit of the plaintiff if there were a breach.

The plaintiff says the duty is, by the legislation, imposed in absolute terms. It was possible, counsel contended, to assert that proof of the mere fact of closure of the runways because of snow conditions was sufficient proof of breach of the duty to maintain them operational. Authorities such as *Galashiels Gas Co., Ltd. v. O'Donnell*³⁰ were relied on. In that case a worker was killed when the brake on a lift apparently failed. The relevant statute cast this duty on the defendant employers: "Every . . . lift shall be . . . properly maintained . . ." Maintained was defined as follows: "Maintained" means maintained in an efficient state, in

²⁹ [1923] 2 K.B. 832 at 841.

³⁰ [1949] A.C. 275. I note that Lord McDermott, at pp. 286-7 discussed various meanings of the word "maintain".

L'alinéa 3c) ne peut pas être examiné isolément. Après avoir considéré toutes les autres obligations qu'impose l'article 3, la Loi prise dans son ensemble, ainsi que toutes les circonstances, ambiantes qui, selon la demanderesse, font ressortir une obligation donnant lieu à un litige je conclus que la loi ne confère pas un droit d'action, comme celui allégué en l'espèce. Dans l'affaire *Phillips c. Britannia Hygienic Laundry Company, Limited*, le lord juge Atkin pose la question de la manière suivante²⁹:

[TRADUCTION] Le législateur a-t-il voulu que l'obligation soit due à la partie lésée et à l'État ou qu'elle soit seulement une obligation publique? Cela dépend de l'interprétation de la loi et des circonstances dans lesquelles elle a été adoptée et auxquelles elle se rattache.

Je conclus que l'obligation imposée au Ministre par l'alinéa 3c) de la loi n'est pas exécutable par les personnes, y compris la demanderesse, à qui son inexécution cause un dommage corporel ou matériel. Il s'agit d'une obligation exclusivement publique. Le Ministre répond de son inexécution devant le seul Parlement.

Bien que ce qui précède suffise à disposer de l'action, je me sens tenu d'examiner le dernier point litigieux invoqué à l'audience: le Ministre a-t-il négligé d'exécuter son obligation? Je présumerai donc (a) qu'il avait l'obligation de garder les pistes d'envol de l'aérodrome en état opérationnel et (b) qu'en cas d'inexécution, cette obligation est exécutable par voie d'action, à l'instance de la demanderesse.

La demanderesse prétend que la loi donne à l'obligation un caractère absolu. Selon son avocat, il est possible d'affirmer que la preuve de la fermeture des pistes pour cause d'enneigement constitue en soi une preuve suffisante de l'inexécution de l'obligation qu'a la défenderesse de les maintenir en état opérationnel. Il invoque à cet effet de la jurisprudence et notamment l'affaire *Galashiels Gas Co., Ltd. c. O'Donnell*³⁰ où un travailleur a trouvé la mort lorsque le frein d'un ascenseur a apparemment fait défaut. La loi pertinente imposait aux employeurs du défendeur l'obligation suivante: [TRADUCTION] «Chaque . . . ascenseur doit

²⁹ [1923] 2 K.B. 832, à la p. 841.

³⁰ [1949] A.C. 275. Je note que lord McDermott, aux pp. 286 et 287 examine divers sens du mot «maintenir».

efficient working order, and in good repair". The trial court had found:

I am satisfied that the defenders took every practical step to ensure that the lift mechanism worked properly and was safe to use. I am equally satisfied that the failure of the brake was one which, apparently, nobody could have anticipated or, after the event, explain

The House of Lords concluded that the statutory duty imposed was an absolute one, and the taking of every practical step was therefore no answer to the mechanism failure which occurred.

In this case, Mr. Munro for the plaintiff stated he did not intend to put the Minister's obligation so high. He was content to adopt the position the Minister discharged the duty imposed if he took all practical steps to maintain the aerodromes and their runways operational.

The plaintiff points out the Minister probably intended to take certain steps in the case of an unlawful strike but much lesser steps in the case of a lawful strike. That is undeniable (see Exhibit 3). The plaintiff contends there was no justification, in the statute or by general law, for this dichotomous scheme.

The duty was (I put the plaintiff's view baldly) to maintain, come what may. The Minister is attacked for not, when the runway clearing force was depleted at Toronto and Ottawa, attempting

- (a) to enlist supervisory or managerial personnel;
- (b) to obtain the services of National Defence personnel;
- (c) to bring in other Department of Transport staff from other locations;
- (d) to call in local contractors or personnel.

In Toronto the Minister eschewed these, what the plaintiff classifies as, practical steps; he chose, it is said, to rely on a limited number of designated

être correctement maintenu» La définition de «maintenu» était la suivante: [TRADUCTION] «Conservé dans un état d'efficacité, dans un état de marche satisfaisant et en bonne réparation». Le ^a juge de première instance avait conclu:

[TRADUCTION] Je suis convaincu que les défendeurs ont pris toutes les mesures pratiques pour s'assurer que le mécanisme de l'ascenseur fonctionnait bien et que son utilisation était sans danger. Je suis également convaincu que personne ne pouvait prévoir le défaut du frein ni n'est capable de l'expliquer après ^b l'accident

La Chambre des Lords a conclu que l'obligation imposée par la loi en l'occurrence avait un caractère absolu et que le fait d'avoir pris toutes les ^c mesures pratiques n'était pas un moyen de défense valable contre le défaut mécanique qui s'était produit.

En l'espèce, M^e Munro, avocat de la demanderesse, a déclaré ne pas avoir l'intention de donner ^d une telle importance à l'obligation du Ministre. Il s'est contenté d'affirmer que ce dernier aurait exécuté son obligation s'il avait pris toutes les mesures pratiques pour maintenir les aérodromes et leurs pistes d'envol en état opérationnel.

La demanderesse souligne que le Ministre avait ^e probablement l'intention de prendre, en cas de grève illégale, certaines mesures qu'il n'envisage pas en cas de grève légale. C'est indéniable (voir la ^f pièce 3). La demanderesse prétend aussi que ni la loi ni le droit en général ne justifient ce plan dichotome.

L'obligation consistait (j'énonce ici crûment le ^g point de vue de la demanderesse) à maintenir les aérodromes, quoi qu'il advienne. Le Ministre fait l'objet d'une attaque pour ne pas avoir essayé, en présence d'une réduction des effectifs affectés au nettoyage des pistes:

- ^h a) de s'assurer le concours du personnel de surveillance ou de gestion;
- b) d'obtenir les services du personnel de la Défense nationale;
- ⁱ c) de faire venir du personnel du ministère des Transports affecté à d'autres lieux de travail;
- d) de faire appel à des entrepreneurs ou à du personnel de la région.

^j A Toronto, le Ministre s'est abstenu de prendre les mesures que la demanderesse qualifie de «pratiques»; il a préféré compter exclusivement sur un

employees; in effect, instead of attempting to maintain the aerodrome operational by practical means, his actions forced its closure. At Ottawa, it is contended, he took no steps (practical or otherwise) to augment the work force; he apparently felt additional assistance was unnecessary; he was wrong. Counsel for the plaintiff pointed out the bringing in of strike-breakers was a practical step envisaged by the Minister in the case of an unlawful strike. Mr. Munro frankly stated, in answer to questions by me, the plaintiff's position to be that the bringing in of strike-breakers in the case of the lawful strike at Toronto and Ottawa on March 7 and 8, was equally a practical step that (*vis-à-vis* the commercial airlines and other users of the facilities) should have been taken.

On the assumptions I have proceeded on in dealing with this issue, it is my view the Minister's duty was merely to take all reasonable steps in the circumstances, having in mind the overall interests of the general public. The various duties set out in section 3 of the *Aeronautics Act* are, at the very least, owed to the State and to its citizens. Those duties are concerned with the interests (including safety and security) of all who use aeronautical services. They are not primarily concerned with the welfare of commercial airlines. The general public and aerodrome users have an interest in reasonably harmonious labour relations between employees and their employer, the Ministry of Transport. The bringing in of outside personnel, no matter whom, to keep all runways open in inclement weather must be balanced against the possible inflammatory effects on employees carrying on a peaceful, lawful strike. The striving for that balance is, to my mind, a consideration which the Minister must weigh, in deciding what steps are reasonable (keeping in mind overall public safety and security) in carrying out a duty to maintain runways serviceable in complicated and volatile situations of labor and weather. On the facts in this case, it is my view the steps the Minister took on March 7 and 8 were, in the circumstances, reasonable. His decision not to reach beyond designated employees on regular shift in the ways suggested by the plaintiff was equally reasonable.

nombre limité d'employés désignés; en fait, au lieu de s'efforcer de maintenir l'aérodrome en état opérationnel par des moyens pratiques, il a agi de manière à rendre sa fermeture inévitable. A Ottawa, (toujours selon la demanderesse), il n'a pris aucune mesure (pratique ou autre) pour augmenter les effectifs; il a apparemment estimé que toute aide supplémentaire était inutile; il a eu tort. L'avocat de la demanderesse a souligné que le recours aux briseurs de grève était une mesure pratique envisagée par le Ministre, en cas de grève illégale. En réponse aux questions que je lui ai posées, M^e Munro a franchement déclaré qu'aux yeux de la demanderesse, le recours aux briseurs de grève à Toronto et à Ottawa, les 7 et 8 mars, constituait également une mesure pratique que le Ministre aurait dû prendre (*vis-à-vis* les compagnies d'aviation commerciale et les autres usagers des installations).

En me fondant sur les hypothèses que j'ai retenues dans l'examen de ce point litigieux, j'estime que l'obligation du Ministre se limitait à prendre toutes les mesures qui étaient raisonnables dans les circonstances, tout en gardant présent à l'esprit les intérêts du grand public. Les diverses obligations qu'énonce l'article 3 de la *Loi sur l'aéronautique* sont, pour le moins, dues à l'État et à ses citoyens. Elles visent les intérêts (et notamment la sécurité) de tous les usagers des services aéronautiques et non pas principalement le bien-être des compagnies d'aviation commerciale. Or, le grand public et les usagers des aérodromes ont intérêt à ce que l'employeur, le ministère des Transports, et ses employés entretiennent des relations de travail harmonieuses. Le fait de faire venir du personnel extérieur, quel qu'il soit, pour garder toutes les pistes ouvertes lorsque le temps est inclement doit être mis dans la balance avec les effets provocateurs qu'il risque d'avoir sur les employés qui font une grève pacifique et légale. A mon avis, le Ministre doit trouver la juste mesure lorsqu'il décide (tout en gardant présent à l'esprit la sécurité du public) quelles sont les mesures raisonnables pour s'acquitter de l'obligation qu'il a de maintenir les pistes en service lorsque les questions de main-d'œuvre et de travail sont instables et compliquées et qu'il en est de même des conditions atmosphériques. En me fondant sur les faits de cette cause, j'estime que les 7 et 8 mars, compte

tenu des circonstances, le Ministre a pris les mesures raisonnables. Sa décision de se limiter aux équipes régulières d'employés désignés et de ne pas suivre les procédés proposés par la demanderesse a également été raisonnable.

The action is dismissed, with costs to the defendant.

Je rejette l'action, avec dépens en faveur de la défenderesse.