

T-4673-73

T-4673-73

The Queen (Plaintiff)

v.

Perry J. Rhine (Defendant)

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

Jurisdiction — Application pursuant to Rule 324 for default judgment — Defendant's debt owing under Prairie Grain Advance Payments Act — Whether the Court has jurisdiction to entertain the application — Prairie Grain Advance Payments Act, R.S.C. 1970, c. P-18, ss. 14, 21 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17(4) — Federal Court Rule 324.

The defendant owed the Crown a debt under the *Prairie Grain Advance Payments Act*. The Crown brought an action and pursuant to Rule 324, applied for judgment against the defendant in default of defence. The Court questioned its jurisdiction to hear the case in view of the Supreme Court of Canada's decision in *McNamara Construction (Western) Limited v. The Queen*.

Held, the application is dismissed. The question to be decided is whether the Crown's action herein "is founded on existing federal law". It is not enough that liability arises in consequence of a statute. While the *Prairie Grain Advance Payments Act* authorizes the making of advances and prescribes the conditions on which these advances may be made by the Board as an agency of the Queen in the right of Canada it does not, in itself, impose a liability and there is no liability except that undertaken by the borrower which liability flows not from the statute but from the borrower's contractual promise to repay. The liability is based on the "undertaking" required by the statute to be given and not from any liability imposed by the statute itself as is the case under the *Income Tax Act*.

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

APPLICATION.

COUNSEL:

W. Thiessen for plaintiff.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for plaintiff.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

La Reine (Demanderesse)

c.

^a Perry J. Rhine (Défendeur)

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

Compétence — Demande de jugement par défaut conformément à la Règle 324 — Somme due par le défendeur en vertu de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies — La Cour connaît-elle de la demande? — Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, S.R.C. 1970, c. P-18, art. 14 et 21 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 17(4) — Règle 324 de la Cour fédérale.

^c Le défendeur est débiteur envers la Couronne en vertu de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*. La Couronne le poursuit et, conformément à la Règle 324, demande un jugement contre le défendeur pour défaut de plaider. La Cour doute de sa compétence pour entendre l'affaire vu la décision de la Cour suprême dans *McNamara Construction (Western) Limited c. La Reine*.

^d *Arrêt*: la demande est rejetée. La question à trancher est celle de savoir si l'action de la Couronne en l'espèce «est fondée sur la législation fédérale applicable». Il ne suffit pas que l'obligation naisse par l'effet d'une loi. La *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* autorise le versement de paiements anticipés et prescrit les conditions dans lesquelles ils peuvent être faits par la Commission en qualité de mandataire de la Reine du chef du Canada. Mais la Loi n'impose pas, en elle-même, une obligation, et il n'en existe aucune, sauf celle souscrite par l'emprunteur, obligation qui découle non de la ^e Loi, mais de l'engagement contractuel de rembourser souscrit par l'emprunteur. L'obligation est fondée sur l'«engagement» exigé par la Loi et ne découle pas d'une obligation imposée par la Loi elle-même comme c'est le cas aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

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

DEMANDE.

AVOCATS:

^h *W. Thiessen* pour la demanderesse.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la demanderesse.

ⁱ

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

LE JUGE CATTANACH: Il s'agit ici d'une demande de jugement présentée par la demanderesse contre le défendeur pour défaut de plaider, en application de la Règle 324.

This matter arises as a consequence of payments made by The Canadian Wheat Board, as agent for Her Majesty in the right of Canada, to farmers, as an advance on initial payments for threshed grain in storage prior to delivery to the Board and these advances are made pursuant to authority to do so under the *Prairie Grain Advance Payments Act*, R.S.C. 1970, c. P-18.

The statements of claim in these matters follow a uniform pattern, (in fact they appear to have been run off in numbers by some mechanical means with blank spaces left for the appropriate insertions) and I reproduce the statement of claim in this present action:

To the Honourable the Federal Court of Canada:

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

1. The Defendant resides at or near Carnwood in the Province of Alberta and was at all material times a producer within the meaning of the *Prairie Grain Advance Payments Act*, 1957-58, c. 2, s. 1., as amended.

2. The Canadian Wheat Board is a body corporate, incorporated under the provisions of the *Canadian Wheat Board Act*, R.S., c. 44, s. 1., as amended, and is for all purposes an agent of Her Majesty the Queen in right of Canada.

3. Pursuant to the provisions of the said *Prairie Grain Advance Payments Act*, the Defendant applied in writing to the Canadian Wheat Board for an advance payment on the date and in the amount set forth in section 1 of the Schedule of Particulars attached to this Statement of Claim.

4. The said Application was in the form prescribed by the said Act; and in the said Application the Defendant gave an undertaking whereby he covenanted and agreed for consideration to repay the advance payment referred to therein by the deduction of one-half of the initial payment on wheat, oats or barley to be delivered by him to The Canadian Wheat Board or at his option by the payment of cash or both.

5. In the said Application the Defendant also agreed that in the event of default he would repay any balance of the advance payment referred to in the said Application unrepaid at the date of default to the Canadian Wheat Board with interest at the rate of 6 per cent per annum after the date of default.

6. Pursuant to the said Act The Canadian Wheat Board, on or after receipt of the Application, paid to the Defendant the sum set forth as an advance payment in section 1 of the Schedule of Particulars.

7. Pursuant to the said undertaking, but prior to default, the Defendant delivered wheat, oats or barley or paid cash to The Canadian Wheat Board, in respect whereof the Canadian Wheat Board credited the Defendant with the sum of money set out in subsection (a) of section 2 of the Schedule of Particulars.

Ce litige a pris naissance à la suite de paiements faits à des cultivateurs par la Commission canadienne du blé, mandataire de Sa Majesté du chef du Canada, à titre d'avances sur les paiements initiaux pour du grain battu entreposé avant sa livraison à la Commission. Ces paiements anticipés sont faits sous le régime de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, S.R.C. 1970, c. P-18.

Les déclarations concernant ces questions sont d'un modèle uniforme; de fait, on semble en avoir tiré, au moyen d'un procédé technique, de nombreux exemplaires comportant des blancs pour les mentions appropriées. Je reprends le texte de la déclaration relative à la présente action.

[TRADUCTION] A l'honorable Cour fédérale du Canada:

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

1. Le défendeur est domicilié à Carnwood (Alberta) ou aux environs et était, aux époques considérées, un producteur au sens de l'art. 1 de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, 1957-58, c. 2, dans sa forme modifiée.

2. La Commission canadienne du blé est un corps constitué en corporation aux termes de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R., c. 44, art. 1, dans sa forme modifiée, et est, pour toutes fins, mandataire de Sa Majesté la Reine du chef du Canada.

3. Conformément aux dispositions de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, le défendeur a présenté à la Commission canadienne du blé une demande écrite de paiement anticipé, à la date et pour la somme indiquées dans la partie 1 de l'annexe ci-jointe concernant les détails.

4. La demande a été établie dans la forme prescrite par la Loi. Le défendeur s'y engageait, en retour du paiement anticipé, à rembourser ledit paiement soit en déduisant la moitié du paiement initial pour le blé, l'avoine ou l'orge livrés par lui à la Commission canadienne du blé, soit en versant à celle-ci une somme d'argent, ou les deux à la fois, au choix du défendeur.

5. Aux termes de la demande, le défendeur s'était également engagé, en cas de défaut de sa part, à rembourser à la Commission canadienne du blé, tout solde dû à la date du défaut du paiement anticipé avec intérêts au taux annuel de 6 pour 100 à compter de la date du défaut.

6. Conformément à la loi susdite, la Commission canadienne du blé, dès la réception ou après la réception de la demande, a versé du défendeur la somme indiquée à titre de paiement anticipé dans la partie 1 de l'annexe concernant les détails.

7. Conformément à l'engagement mais avant défaut, le défendeur a livré à la Commission du blé, de l'avoine, ou de l'orge ou lui a versé une somme d'argent, à l'égard de quoi la Commission canadienne du blé a crédité le défendeur de la somme indiquée au paragraphe a) de la partie 2 de l'annexe concernant les détails.

8. The Defendant failed to discharge his said undertaking and accordingly was on the date set forth in subsection (b) of section 2 of the Schedule deemed to be in default pursuant to subsection (1) of section 13 of the Act.

9. On the date of default the Defendant became indebted to The Canadian Wheat Board in the amount set out in subsection (b) of section 2 of the Schedule; and became liable to pay interest on the said balance at the rate of 6 per cent per annum until payment.

10. After the date of default The Canadian Wheat Board received from and credited to the Defendant the sums set out in subsection (c) of section 2 of the Schedule on or about the dates referred to therein.

11. The Defendant is indebted to the Plaintiff for the principal sum of \$417.00 and accrued interest.

12. The Canadian Wheat Board on behalf of the Plaintiff has demanded payment of the said indebtedness but the Defendant has refused or neglected and continues to refuse or neglect to pay the sum or any part thereof.

Claim

The Deputy Attorney General, on behalf of Her Majesty claims as follows:

- (a) The sum of \$417.00;
- (b) Interest from the date of default on the sum of money in default or so much thereof as from time to time remains unpaid at the rate of 6 per cent per annum until payment or judgment;
- (c) The costs of this action; and
- (d) Such further and other relief as to this Honourable Court may seem meet.

I accept as premises that the *Prairie Grain Advance Payments Act* and legislation *in pari materia* is *intra vires* the Parliament of Canada and that regulations made by the Governor in Council under section 21 of the *Prairie Grain Advance Payments Act* are also *intra vires*.

The object and purpose of the statute is abundantly clear from its terms. It is simply that Parliament has designated The Canadian Wheat Board as an agency of Her Majesty the Queen to make advance payments to producers of grain prior to the delivery of that grain to the Board.

The authority to do so is contained in section 3 of the Act upon a producer making application therefor and meeting prescribed requirements.

By section 4 the form and content of such an application is prescribed.

By section 5 an applicant for an advance payment before an advance is made is required to execute an undertaking in favour of the Board that he will deliver grain to the Board and that upon his

8. Le défendeur a omis de remplir son engagement et, par conséquent, à la date indiquée au paragraphe b) de la partie 2 de l'annexe, a été réputé en défaut conformément au paragraphe 13(1) de la Loi.

9. A la date du défaut, le défendeur devait donc à la Commission canadienne du blé la somme indiquée au paragraphe d) de la partie 2 de l'annexe, ainsi que l'intérêt sur ledit solde au taux annuel de 6 pour 100, et ce jusqu'à parfait paiement.

10. Après la date du défaut, la Commission canadienne du blé a reçu du défendeur les sommes indiquées au paragraphe c) de la partie 2 de l'annexe, et les lui a créditées vers les dates mentionnées audit paragraphe.

11. Le défendeur doit à la demanderesse la somme principale de \$417.00 et les intérêts courus.

12. Le défendeur refuse ou néglige de payer ladite somme ou toute partie de celle-ci bien que dûment requis de le faire par la Commission canadienne du blé, au nom de Sa Majesté.

Demande

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

- a) la somme de \$417.00;
- b) les intérêts calculés à partir de la date du défaut sur le montant dû ou toute partie impayée de ce montant, au taux annuel de 6 pour 100 jusqu'à parfait paiement ou jusqu'à ce qu'un jugement soit rendu;
- c) les dépens de cette action; et
- d) tout autre redressement que cette honorable cour estimera juste.

J'accepte comme prémisses que la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* et la législation en la matière, ainsi que les règlements établis par le gouverneur en conseil, conformément à l'article 21 de ladite loi, relèvent de la compétence du Parlement.

Le but de la Loi ressort très clairement de son libellé: le Parlement a désigné la Commission canadienne du blé comme mandataire de Sa Majesté la Reine pour verser des paiements anticipés aux producteurs de grain, avant livraison de ce grain à la Commission.

L'article 3 de la Loi autorise la Commission à faire des paiements anticipés, sur demande présentée à cette fin par le producteur qui doit se conformer aux conditions prescrites.

L'article 4 détermine la forme et la teneur de la demande.

Aux termes de l'article 5, le requérant doit, avant qu'un paiement anticipé ne lui soit versé, souscrire en faveur de la Commission l'engagement de livrer le grain à celle-ci et à défaut, de lui

default to do so that he will repay to the Board the amount in default with interest at the prescribed rate after default.

Allegations bringing the defendant within the precise statutory terms are recited in paragraphs 3 to 9 of the statement of claim.

Paragraph 10 alleges that certain amounts were received from and credited to the defendant. Paragraph 11 alleges that the defendant is indebted to the Board in the amount therein specified and in paragraph 12 it is alleged that demand has been made for the payment of the defendant's indebtedness but that the defendant has not discharged that indebtedness.

Her Majesty seeks judgment accordingly.

The provisions of the statute and the allegations in the statement of claim make it abundantly clear that the basis of the Board's claim for recovery is the undertaking entered into by the defendant in favour of the Board and the defendant's failure to comply with the terms of that undertaking.

When this matter first came before me I directed the Registry to invite written representations from counsel for the plaintiff as to whether this Court has jurisdiction to entertain this matter in view of the decision of the Supreme Court of Canada in *McNamara Construction (Western) Limited v. The Queen* [1977] 2 S.C.R. 654 pronounced on January 25, 1977.

In response to that invitation, counsel for the plaintiff by letter dated April 15, 1977 replied as follows:

We are of the opinion that our actions are maintainable in the Federal Court of Canada in view of the fact that we are an agent of Her Majesty the Queen in Right of Canada and that we issue suits pursuant to and by virtue of the Prairie Grain Advance Payments Act. Section 13 of the said Act sets out the conditions when an account is deemed to be in default. Section 15 of the Prairie Grain Advance Payments Regulations states "where a recipient is in default in respect of his undertaking, the Board or Her Majesty may effect collection of the amount in default and any interest thereon by instituting proceedings in the Federal Court of Canada."

In section 4(2) of the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C. 1970, c. C-12, it is provided that the

rembourser la somme due augmentée des intérêts calculés au taux prescrit à compter de la date du défaut.

Les paragraphes 3 à 9 de la déclaration font valoir que, selon les termes précis de la Loi, celle-ci régirait le défendeur.

Il est allégué au paragraphe 10 que le défendeur a versé certaines sommes qui lui ont été créditées; au paragraphe 11, qu'il doit à la Commission la somme y mentionnée et, au paragraphe 12, qu'il a été sommé d'acquitter cette dette, mais n'a pas obtempéré.

D'où la présente demande de jugement présentée par Sa Majesté.

Il ressort très clairement des dispositions de la Loi et des allégations de la déclaration que la demande de remboursement présentée par la Commission est fondée sur l'engagement souscrit par le défendeur en faveur de celle-ci et sur le défaut du défendeur de se conformer aux termes de son engagement.

Lorsque, pour la première fois, j'ai été saisi de cette affaire, j'ai donné instruction au greffe de demander au procureur de la demanderesse ses observations écrites sur la question de savoir si cette cour a compétence pour connaître de la cause, vu la décision de la Cour suprême du Canada, rendue le 25 janvier 1977 dans *McNamara Construction (Western) Limited c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654.

Le procureur de la demanderesse, par lettre en date du 15 avril 1977, a répondu en ces termes:

[TRADUCTION] Nous sommes d'avis que nos demandes relèvent de la Cour fédérale du Canada, vu que nous sommes mandataires de Sa Majesté la Reine du chef du Canada et que nous pouvons entamer des actions en application de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies. L'article 13 de la Loi énumère les conditions dans lesquelles un compte est réputé en défaut. L'article 15 du Règlement d'application dispose que «lorsqu'un bénéficiaire manque à ses engagements, la Commission ou Sa Majesté peuvent percevoir le montant dû et tout intérêt afférent en intentant une action devant la Cour fédérale du Canada».

L'article 4(2) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12, prévoit

Board is, for all purposes, an agent for Her Majesty in the right of Canada and its powers may be exercised only as agent for Her Majesty.

Section 14 of the *Prairie Grain Advance Payments Act* provides:

14. Where a producer is in default, all proceedings against him to enforce his undertaking may be taken in the name of the Board or in the name of Her Majesty.

I fail to follow how either such provision confers jurisdiction in this matter on this Court.

In the first provision the Board is constituted an agency of Her Majesty and the second provision is that proceedings to enforce a defaulting producer's undertaking may be taken either in the name of the Board itself or in the name of Her Majesty. It does not follow from either provision that jurisdiction is conferred on this Court.

It is significant to note that by section 14 the proceedings may be taken either in the name of the Board or in the name of Her Majesty to enforce the producer's "undertaking" required of him as a condition precedent to obtaining an advance by section 4 of the *Prairie Grain Advance Payments Act*. It seems to me that the "undertaking" is exacted as a consequence of the statute and it is that liability of the defendant which the plaintiff seeks to enforce.

By section 21 of the *Prairie Grain Advance Payments Act* the Governor in Council may make regulations:

21. ...

(b) prescribing the steps to be taken to effect collection of any amount in default in connection with advance payments;

Pursuant to that authority the counsel for the plaintiff states in his letter that section 15 of the regulations provides:

15. Where a recipient is in default in respect of his undertaking the Board or Her Majesty may effect collection of the amount in default and any interest thereon by instituting proceedings in the Federal Court of Canada.

The mere fact that the regulation provides that, in default of the "undertaking", the Board or Her Majesty may collect on a default thereof by instituting proceedings in the Federal Court of Canada cannot have the effect of bestowing juris-

que la Commission est, pour toutes fins, mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et que ses pouvoirs ne peuvent être exercés qu'à ce titre.

L'article 14 de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* prévoit que:

14. Lorsqu'un producteur est en défaut, toutes procédures contre lui, pour assurer l'exécution de son engagement, peuvent être prises au nom de la Commission ou au nom de Sa Majesté.

Je ne vois pas comment l'une ou l'autre de ces dispositions donne à la présente cour compétence pour connaître de la cause.

Dans la première disposition, la Commission est nommée mandataire de Sa Majesté. Aux termes de la seconde, il est prévu que toutes procédures intentées contre un producteur en défaut, en exécution de son engagement, sont prises au nom de la Commission ou au nom de Sa Majesté. Il ne s'ensuit pas de l'une ou l'autre de ces dispositions que la présente cour ait compétence en la matière.

Il importe de signaler qu'aux termes de l'article 14, l'action peut être intentée au nom de la Commission ou au nom de Sa Majesté pour assurer l'exécution de l'«engagement» exigé du producteur comme condition préalable à l'obtention d'un paiement anticipé en vertu de l'article 4 de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*. Je crois que l'«engagement» est requis comme conséquence de la Loi et que la demanderesse cherche à faire respecter cette obligation par le défendeur.

Aux termes de l'article 21 de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, le gouverneur en conseil peut établir des règlements:

21. ...

b) prescrivant les mesures à prendre pour la perception de tout montant en défaut relativement aux paiements anticipés;

Le procureur de la demanderesse déclare dans sa lettre qu'en vertu de ce pouvoir et selon l'article 15 du Règlement:

15. Lorsqu'un bénéficiaire manque à ses engagements, la Commission ou Sa Majesté peuvent percevoir le montant dû et tout intérêt afférent en intentant une action devant la Cour fédérale du Canada.

Le Règlement prévoit que la Commission ou Sa Majesté peuvent percevoir le montant dû à la suite du défaut d'exécuter l'«engagement», en intentant une action devant la Cour fédérale du Canada; mais cette disposition ne peut avoir l'effet d'inves-

diction on the Federal Court of Canada if that jurisdiction does not otherwise exist.

I cannot refrain from pointing out that by section 10 of the *Prairie Grain Advance Payments Act* the Board is given a lien for the amount of an advance payment on the grain in respect of which the advance payment was made. Here it is not the lien which is sought to be enforced but the undertaking of the defendant to repay. The grain has most likely disappeared and with its disappearance so too has the lien. Rather the action is based on a breach of contract.

In the *McNamara* case the Crown in the right of Canada entered into a contract with the defendant for the construction of a penal institution in Drumheller, Alberta and, in accordance with section 16(1) of the *Public Works Act*, R.S.C. 1970, c. P-38, the Minister exacted of the defendant the deposit of a bond to secure the due performance of the work. Such a surety bond was given by Fidelity Insurance Company of Canada in respect of the defendant McNamara's obligation under the contract.

The Crown brought action in the Federal Court of Canada to enforce a claim for damages for breach of contract by the defendant, McNamara, and to enforce a claim against Fidelity on the surety bond.

Section 17(4) of the *Federal Court Act* was the foundation for the assertion of jurisdiction in the Federal Court at the suit of the Crown therein.

Section 17(4) reads:

17. ...

(4) The Trial Division has concurrent original jurisdiction

(a) in proceedings of a civil nature in which the Crown or the Attorney General of Canada claims relief; and

(b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of his duties as an officer or servant of the Crown.

One issue in the *McNamara* case is whether the Federal Court may be invested with jurisdiction over a subject at the suit of the Crown in the right

tir la Cour fédérale du Canada d'une compétence qui n'existe pas par ailleurs.

Je ne peux m'empêcher de souligner qu'aux termes de l'article 10 de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, la Commission possède un privilège à concurrence du montant du paiement anticipé, sur le grain à l'égard duquel on a versé ledit paiement anticipé. En l'espèce, ce n'est pas l'exercice du privilège que l'on veut assurer, mais bien l'engagement du défendeur de rembourser. Le grain a probablement disparu et cette disparition a également entraîné celle du privilège. L'action est plutôt fondée sur l'inexécution d'un contrat.

Dans l'affaire *McNamara*, la Couronne du chef du Canada a conclu un contrat avec la défenderesse pour la construction d'un établissement pénitentiaire à Drumheller (Alberta) et, conformément à l'article 16(1) de la *Loi sur les travaux publics*, S.R.C. 1970, c. P-38, le Ministre a exigé de la défenderesse le dépôt d'un cautionnement pour garantir l'exécution régulière des travaux. Ce cautionnement a été fourni par la Fidelity Insurance Company of Canada en garantie de l'exécution du contrat par la défenderesse McNamara.

La Couronne a intenté devant la Cour fédérale du Canada une action en dommages-intérêts contre la défenderesse McNamara pour inexécution de contrat et, contre Fidelity, une action sur le cautionnement.

C'est sur l'article 17(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* que se fondait la compétence de la Cour fédérale pour connaître de l'action intentée par la Couronne.

L'article 17(4) se lit comme suit:

17. ...

(4) La Division de première instance a compétence concurrente en première instance

(a) dans les procédures d'ordre civil dans lesquelles la Couronne ou le procureur général du Canada demande redressement; et

(b) dans les procédures dans lesquelles on cherche à obtenir un redressement contre une personne en raison d'un acte ou d'une omission de cette dernière dans l'exercice de ses fonctions à titre de fonctionnaire ou préposé de la Couronne.

L'une des questions en litige dans l'affaire *McNamara* est celle de savoir si la Cour fédérale a compétence sur l'objet d'une action en dommages-

of Canada seeking to enforce in this Court a claim for damages for breach of contract.

The Chief Justice, speaking for the entire Court, said [at page 658]:

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

The predecessor of section 17(4) of the *Federal Court Act* was section 29(d) of the *Exchequer Court Act*, R.S.C. 1952, c. 98.

In this respect the Chief Justice continued to say [at pages 659-660]:

A comparable predecessor provision was s. 29(d) of the *Exchequer Court Act*, R.S.C. 1952, c. 98 which gave jurisdiction to the Exchequer Court

in all other actions and suits of a civil nature at common law or equity in which the Crown is plaintiff or petitioner.

In the *Quebec North Shore Paper Company* case, this Court observed, referring to this provision, that the Crown in right of Canada in seeking to bring persons into the Exchequer Court as defendants must have founded its action on some existing federal law, whether statute or regulation or common law.

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

The Chief Justice later said [at page 662]:

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

He goes on to say [at page 662]:

intérêts pour inexécution d'un contrat, intentée par la Couronne du chef du Canada.

Le juge en chef déclare au nom de toute la Cour [à la page 658]:

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

^d L'article 17(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* a remplacé l'article 29d) de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, S.R.C. 1952, c. 98.

A cet égard, le juge en chef poursuit en ces termes [aux pages 659-660]:

^e Ce paragraphe a remplacé l'art. 29d) de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, S.R.C. 1952, c. 98, qui conférait compétence à la Cour de l'Échiquier

^f dans toutes les autres actions et poursuites d'ordre civil, en *common law* ou en *equity*, dans lesquelles la Couronne est demanderesse ou requérante.

^g Dans l'arrêt *Quebec North Shore Paper Company*, cette Cour a souligné au sujet de cette disposition que pour traduire des personnes devant la Cour de l'Échiquier, la Couronne du chef du Canada doit au préalable établir que son action relève de la législation fédérale applicable, que ce soit une loi, un règlement ou la *common law*.

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

ⁱ Le juge en chef déclare ensuite [à la page 662]:

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

Il ajoute [à la page 662]:

... it is enough that the Crown is a party to a contract, on which it is suing as a plaintiff, to satisfy the requirement of applicable federal law.

With respect to the Crown's action based on the surety bond, the Chief Justice had this to say [at page 663]:

I take the same view of the Crown's claim on the bond as I do of its claim against McNamara for damages. It was urged that a difference existed because (1) s. 16(1) of the *Public Works Act*, now R.S.C. 1970, c. P-38 obliges the responsible Minister to obtain sufficient security for the due performance of a contract for a public work and (2) *Consolidated Distilleries v. The King*, *supra*, stands as an authority in support of the Crown's right to invoke the jurisdiction of the Federal Court where it sues on a bond. Neither of these contentions improves the Crown's position. Section 16(1) of the *Public Works Act* stipulates an executive or administrative requirement that a bond be taken but prescribes nothing as to the law governing the enforcement of the bond.

It was concluded that the challenge to the jurisdiction of the Federal Court must succeed.

Accordingly, the first consideration in this present matter is to ascertain if there is federal law in existence covering the subject matter of the suit.

The position of counsel for the plaintiff as set forth in his letter of April 15, 1977 quoted above, undoubtedly is that such federal law exists in the *Prairie Grain Advance Payments Act* and regulation 15 enacted pursuant thereto.

The question to be decided, as put by the Chief Justice, is whether the Crown's action herein "is founded on existing federal law".

My appreciation of the decision in the *McNamara* case as it applies to the present matter may be succinctly stated.

It is not enough that the liability arises in consequence of a statute.

In the present instance while the *Prairie Grain Advance Payments Act* authorizes the making of advances and prescribes the conditions on which these advances may be made by the Board as an agency of Her Majesty the Queen in the right of Canada it does not, in itself, impose a liability and

... il suffit à la Couronne d'être partie à un contrat qu'elle invoque dans son action à titre de demanderesse pour que l'exigence relative à la législation fédérale applicable soit remplie.

Quant à l'action de la Couronne fondée sur le cautionnement, le juge en chef déclare [à la page 663]:

Le raisonnement s'applique à la réclamation de la Couronne fondée sur le cautionnement tout comme à sa demande de dommages-intérêts contre McNamara. On a plaidé qu'il existait une différence parce que (1) le par. 16(1) de la *Loi sur les travaux publics*, maintenant S.R.C. 1970, c. P-38, oblige le ministre responsable à obtenir une garantie suffisante de l'exécution régulière d'un contrat visant des travaux publics et que (2) l'arrêt *Consolidated Distilleries c. Le Roi*, précité, fait jurisprudence sur le droit de la Couronne d'invoquer la compétence de la Cour fédérale lorsqu'elle intente une action fondée sur un cautionnement. Aucun de ces arguments n'améliore la situation de la Couronne. Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur les travaux publics* formule une exigence administrative, la nécessité d'une garantie, mais reste muet sur le droit régissant l'exécution de la garantie.

Il a été conclu que la contestation de la compétence de la Cour fédérale était fondée.

Par conséquent, la première question à l'étude dans la présente cause est de déterminer s'il existe une loi fédérale traitant de l'objet de la poursuite.

La position du procureur de la demanderesse, comme il l'a indiqué dans sa lettre du 15 avril 1977 précitée, est, sans l'ombre d'un doute, qu'une telle législation fédérale existe, que c'est la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* et l'article 15 du Règlement adopté conformément à cette loi.

La question à trancher, selon le juge en chef, est celle de savoir si la demande de redressement de la Couronne, en l'espèce, «est fondée sur la législation fédérale applicable».

J'exposerai de façon concise mon opinion quant à l'arrêt *McNamara* dans la mesure où il s'applique au présent litige.

Il ne suffit pas que l'obligation naisse par l'effet d'une loi.

En l'espèce, la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* autorise le versement de tels paiements et prescrit les conditions dans lesquelles ils peuvent être faits par la Commission en sa qualité de mandataire de Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Mais la Loi n'impose pas, en

there is no liability except that undertaken by the borrower which liability flows not from the statute but from the borrower's contractual promise to repay. The liability is based on the "undertaking" required by the statute to be given and not from any liability imposed by the statute itself as is the case under the *Income Tax Act*, federal legislation respecting customs and excise and like legislation.

As I appreciate the present matter it is completely analogous to the Crown's claim on the surety bond in the *McNamara* case. The undertaking required of the farmer as a condition precedent to the Board making the advances stands on precisely the same footing as the bond in the *McNamara* case. Just as the *Public Works Act* requires that a surety bond be given so too does the *Prairie Grain Advance Payments Act* require that an applicant for an advance shall enter into an "undertaking". Like the *Public Works Act* requiring a bond, the *Prairie Grain Advance Payments Act* requires an undertaking by the borrower and as the *Public Works Act* prescribes nothing as to the law governing the enforcement of the bond neither does the *Prairie Grain Advance Payments Act* prescribe anything as to the law governing the enforcement of the undertaking.

I do not think that the existence of regulation 15 to which counsel for the plaintiff referred improves the Crown's position in this matter any more than the existence of section 17(4) of the *Federal Court Act* improved the position of the Crown as plaintiff in the *McNamara* case.

Furthermore, it seems to me that the self-same elements which are present in this matter were also present in the *McNamara* case.

The Supreme Court unanimously concluded that there was no statutory basis for the Crown's suit either for breach of contract or on the surety bond.

Similarly, for the reasons expressed, I conclude that there is no statutory basis for the Crown's suit in the present matter and accordingly the applica-

elle-même, une obligation, et il n'en existe aucune, sauf celle souscrite par l'emprunteur, obligation qui découle non de la Loi, mais de l'engagement contractuel de rembourser souscrit par l'emprunteur. L'obligation est fondée sur l'«engagement» exigé par la Loi et ne découle pas d'une obligation imposée par la Loi elle-même, comme c'est le cas aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la législation fédérale concernant les douanes et l'accise et autres textes législatifs semblables.

A mon avis, la présente cause est tout à fait semblable à la réclamation de la Couronne fondée sur le cautionnement dans l'affaire *McNamara*. L'engagement exigé du cultivateur comme condition préalable du versement par la Commission des paiements anticipés a les mêmes fondements que le cautionnement dans l'affaire *McNamara*. De même que la *Loi sur les travaux publics* requiert le dépôt d'un cautionnement, de même la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* exige du producteur requérant de tels paiements qu'il souscrive un «engagement». De même que la *Loi sur les travaux publics* exige un cautionnement, ainsi la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* exige un engagement de la part de l'emprunteur et, de même que la *Loi sur les travaux publics* ne comporte aucune disposition régissant l'exécution du cautionnement, ainsi la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* n'en comporte aucune régissant l'exécution de l'engagement.

Je ne crois pas que l'existence de l'article 15 du Règlement auquel fait référence le procureur de la demanderesse améliore davantage la situation de la Couronne dans la présente affaire, pas plus que celle de l'article 17(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* ne l'améliorerait dans l'affaire *McNamara*, où la Couronne était également demanderesse.

De plus, j'estime que les éléments de la présente affaire sont identiques à ceux de l'affaire *McNamara*.

La Cour suprême a unanimement conclu que l'action de la Couronne pour inexécution d'un contrat ou l'action fondée sur le cautionnement n'avaient aucun fondement légal.

De même, pour les motifs exprimés, je conclus que l'action de la Couronne en l'espèce n'a aucun fondement légal et par conséquent, la demande de

tion for judgment against the defendant in default of defence must be refused because, as I appreciate the decision in the *McNamara* case, there is no jurisdiction in this Court to entertain the statement of claim.

jugement contre le défendeur pour défaut de plaider doit être rejetée parce que, après étude de la décision *McNamara*, j'estime que la présente cour n'a pas compétence pour connaître de la déclaration.