

T-1453-74

T-1453-74

The Queen (Plaintiff)

v.

Canadian Vickers Limited (Defendant)

and

Canadian General Electric Company Limited (Third Party)

Trial Division, Thurlow A.C.J.—Montreal, May 16; Ottawa, June 22, 1977.

Jurisdiction — Maritime law — Shipbuilding contract — Action for damages and specific performance of contract to build ship — Whether or not Federal Court has jurisdiction to entertain action in view of Quebec North Shore and McNamara cases — Federal Court Rule 474(1)(a) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 3, 22(2)(n) — Canada Shipping Act, R.S.C. 1970, c. S-9 — Supreme and Exchequer Courts Act, S.C. 1875, c. 11, ss. 58, 59 — Colonial Courts of Admiralty Act, 1890, 53-54 Vict., c. 27, s. 3 (Imp.) — The Admiralty Act, 1891, S.C. 1891, c. 29, ss. 3, 4 — The Admiralty Act, 1934, S.C. 1934, c. 31, s. 18(1).

This is an application by defendant under Rule 474 for a determination before trial of whether the Court has jurisdiction to entertain the plaintiff's claim for damages for alleged breach of a contract for the construction and delivery of an icebreaker, and for specific performance, or additional damages if the contract is not specifically performed. The defendant submits that what is in issue is the performance of a shipbuilding contract governed by provincial law, that there is no existing and applicable federal law to support plaintiff's claim, and that in view of the *Quebec North Shore* and *McNamara* cases, this Court is without jurisdiction to entertain the action. Plaintiff argues, on the other hand, that should *Quebec North Shore* and *McNamara* cases not be distinguishable, there is Canadian maritime law, which is federal law, to support the claim.

Held, the application to dismiss the action is allowed. There is nothing in the *Canada Shipping Act* and Regulations giving a shipowner a statutory right or cause of action against a builder for damages resulting from defective construction or equipment, or any statutory right to have the construction contract specifically enforced; this Act cannot serve as a basis for jurisdiction or for distinguishing *Quebec North Shore* and *McNamara* cases. The law introduced by *The Admiralty Act*, 1891 (Can.) did not include substantive law giving the shipowner a remedy in admiralty against a shipwright for damages for breach of a contract for building a ship. The Court is not aware of any authority indicating that the maritime law administered in the Admiralty Court ever included law dealing with the right of a shipowner on such a contract. The fact that this contract is

La Reine (Demanderesse)

c.

^a Canadian Vickers Limited (Défenderesse)

et

^b Compagnie générale électrique du Canada Limitée (Tierce partie)

Division de première instance, le juge en chef adjoint Thurlow—Montréal, le 16 mai; Ottawa, le 22 juin 1977.

^c Compétence — Droit maritime — Contrat de construction d'un navire — Réclamation en dommages-intérêts et exécution intégrale d'un contrat de construction d'un navire — La Cour fédérale est-elle compétente pour connaître de cette action compte tenu des décisions Quebec North Shore et McNamara? — Règle 474(1)a de la Cour fédérale — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 3, 22(2)n — Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1970, c. S-9 — Acte de la Cour Suprême et de l'Échiquier, S.C. 1875, c. 11, art. 58, 59 — Acte des Cours coloniales d'Amirauté, 1890, 53-54 Vict., c. 27, art. 3 (Imp.) — Acte de l'Amirauté, 1891, S.C. 1891, c. 29, art. 3, 4 — Loi d'amirauté, 1934, S.C. 1934, c. 31, art. 18(1).

Il s'agit d'une requête présentée par la défenderesse en vertu de la Règle 474 en vue qu'il soit statué avant l'audience sur la compétence de la Cour à connaître de l'action de la demanderesse aux termes de laquelle elle réclame des dommages-intérêts pour les prétendues violations d'un contrat afférent à la construction et à la livraison d'un brise-glace, et l'exécution intégrale du contrat, ou le montant des dommages supplémentaires si le contrat n'est pas exécuté intégralement. La défenderesse soutient que le point litigieux réside dans l'exécution d'un contrat de construction navale régi par le droit provincial, qu'il n'existe pas de droit fédéral applicable à la réclamation de la demanderesse et que, compte tenu des décisions *Quebec North Shore* et *McNamara*, cette cour est incompétente pour connaître de l'action. La demanderesse, de son côté, fait valoir que si on ne peut faire de distinction avec les arrêts *Quebec North Shore* et *McNamara*, il y a, à l'appui de la réclamation, le droit maritime canadien qui est un droit fédéral.

^h Arrêt: la requête visant le rejet de l'action est accueillie. Aucune des dispositions de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et les règlements y afférents ne donnent à un armateur un droit statutaire ou une cause d'action contre un constructeur pour les dommages résultant d'une construction ou d'un équipement défectueux, ou pour obtenir l'exécution intégrale d'un contrat de construction; rien dans cette loi ne permet d'attribuer compétence, ou d'établir une distinction avec les arrêts *Quebec North Shore* et *McNamara*. Le droit introduit par l'*Acte de l'Amirauté*, 1891 (Can.) n'incluait pas le droit positif donnant au propriétaire d'un navire un recours en matière d'amirauté contre un charpentier pour des dommages provenant de la rupture d'un contrat afférent à la construction d'un navire. La Cour ne connaît aucune jurisprudence indiquant que

one for the construction of a ship to be delivered afloat is not sufficient to characterize it a maritime contract. No new liability is specifically or inferentially imposed on a shipwright and no new right is specifically or inferentially conferred on the shipowner under the *Federal Court Act*.

Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd. [1977] 2 S.C.R. 1054, applied. *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen* [1977] 2 S.C.R. 654, applied. *R. v. Armstrong* (1908) 40 S.C.R. 229, distinguished. *Nisbet Shipping Co. Ltd. v. The Queen* [1955] 4 D.L.R. 1, distinguished. *National Gypsum Co. Inc. v. Northern Sales Ltd.* [1964] S.C.R. 144, referred to. *De Lovio v. Boit* (1817) 2 Gall. 398 (Gallison's Reports), referred to. *Bow, McLachlan & Co., Ltd. v. The "Camosun"* [1909] A.C. 597, considered.

APPLICATION.

COUNSEL:

P. R. Coderre, Q.C., for plaintiff.
T. Montgomery, Q.C., for defendant.
B. Lacombe for third party.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for plaintiff.
Ogilvy, Cope, Porteous, Montgomery, Renault, Clarke & Kirkpatrick, Montreal, for defendant.
Martineau, Walker, Allison, Beaulieu, MacKell & Clermont, Montreal, for third party.

The following are the reasons for order rendered in English by

THURLOW A.C.J.: This is an application under Rule 474 on behalf of the defendant for determination before trial of the question whether the Court has jurisdiction to entertain the plaintiff's claim for damages and other relief as set forth in the statement of claim. The claim is for damages of some \$3,675,146.52 in respect of alleged breaches of a contract made on December 31, 1964¹, for the building and delivery of a ship referred to as a Triple Screw Steam Turbo-Elec-

¹ Paragraph 1 alleges the date as December 31, 1974, and is obviously in error, the statement of claim having been filed on April 16, 1974.

le droit maritime appliqué par la Cour d'Amirauté ait jamais inclus une loi traitant des droits d'un propriétaire de navire en vertu d'un tel contrat. Le fait que le contrat en question soit afférent à la construction d'un navire à livrer à flot ne suffit pas à le caractériser comme un contrat maritime. Aucune responsabilité n'est imposée spécifiquement ou par déduction à un charpentier de navire et aucun droit n'est conféré spécifiquement ou par déduction au propriétaire du navire en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale*.

a Arrêts appliqués: *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée* [1977] 2 R.C.S. 1054; *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654. Distinction faite avec les arrêts: *Le Roi c. Armstrong* (1908) 40 R.C.S. 229; *Nisbet Shipping Co. Ltd. c. La Reine* [1955] 4 D.L.R. 1. Arrêts mentionnés: *National Gypsum Co. Inc. c. Northern Sales Ltd.* [1964] R.C.S. 144; *De Lovio c. Boit* (1817) 2 Gall. 398 (Gallison's Reports). Arrêt examiné: *Bow, McLachlan & Co., Ltd. c. Le «Camosun»* [1909] A.C. 597.

DEMANDE.

d AVOCATS:

P. R. Coderre, c.r., pour la demanderesse.
T. Montgomery, c.r., pour la défenderesse.
B. Lacombe pour la tierce partie.

e PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la demanderesse.
Ogilvy, Cope, Porteous, Montgomery, Renault, Clarke & Kirkpatrick, Montréal, pour la défenderesse.
Martineau, Walker, Allison, Beaulieu, MacKell & Clermont, Montréal, pour la tierce partie.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

h LE JUGE EN CHEF ADJOINT THURLOW: Il s'agit ici d'une requête présentée par la défenderesse en vertu de la Règle 474 en vue qu'il soit statué avant l'audience sur la compétence de la Cour à connaître de la réclamation en dommages-intérêts de la demanderesse et de tout autre recours énoncé dans la déclaration. La demanderesse réclame quelque \$3,675,146.52 à titre de dommages-intérêts pour les prétendues violations d'un contrat en date du 31 décembre 1964¹ afférent à la construction et à

¹ Le paragraphe 1 indique comme date le 31 décembre 1974 et c'est de toute évidence une erreur, car la déclaration a été déposée le 16 avril 1974.

tric Arctic Patrol Icebreaker and for specific performance of the contract or additional damages to be sustained if the contract is not specifically performed.

A proceeding under Rule 474 ordinarily should have two stages. The first is an application under Rule 474(1)(a) on which the Court decides whether it is expedient to determine the question before the trial of the action and, if so, gives directions under Rule 474(2) as to the case on which the question is to be determined and sets the matter down for hearing. The second stage is the hearing itself². In the present instance on the hearing of the application, counsel for the plaintiff and the defendant were in agreement that the case on which the question should be determined consisted only of the statement of claim and the contract therein referred to, a copy of which was filed by agreement; and, as it appeared to me that it would be expedient to have the question determined before trial, the argument proceeded forthwith as if an order setting the matter down and giving directions had been made, counsel for both parties having expressed their preference that the question be determined on the basis of the materials mentioned and the argument presented. Counsel for the third party was present but did not wish to be heard and made no presentation.

It is alleged in the statement of claim that the contract was breached when by August 29, 1964, less than a month after the ship was handed over to the plaintiff, and in the months that followed, the ship's propulsion generators proved defective, that the defendant failed to remedy the situation or correct the defects and refused to abide the result of an arbitration held at its request and, that the plaintiff has sustained the damages claimed and will sustain further damage in the future if the defects are not corrected.

Under the terms of the contract, the ship was to be delivered afloat at Montreal. The address of the defendant is declared to be Montreal, Quebec, and that of the plaintiff, the Department of Transport, Ottawa. The contract contains, however, no state-

la livraison d'un navire désigné comme un brise-glace patrouilleur de l'Arctique, turbo-électrique à hélice triple, ainsi que l'exécution intégrale du contrat ou le montant des dommages supplémentaires qu'elle supportera s'il n'est pas exécuté intégralement.

Les procédures engagées en vertu de la Règle 474 comportent ordinairement deux stades. Le premier consiste en une demande au titre de l'alinéa a) du paragraphe (1) de la Règle 474, en vertu duquel la Cour décide s'il est opportun de statuer sur la question avant procès et, dans l'affirmative, donne conformément à la Règle 474(2) des instructions quant aux données sur lesquelles doit se fonder le débat et met l'affaire au rôle. L'audience elle-même constitue le second stade². En l'espèce, lors de l'audition de la requête, les avocats de la demanderesse et de la défenderesse ont admis d'un commun accord que les données sur lesquelles la question devait être décidée se réduisaient à la déclaration et au contrat susmentionné, dont ils ont déposé une copie. J'ai estimé qu'il serait bon de trancher la question avant le procès et les débats ont été entamés immédiatement comme si une ordonnance portant mise au rôle et donnant des instructions avait été rendue, les avocats des deux parties ayant préféré que la question soit tranchée sur la base des éléments mentionnés et des arguments présentés. L'avocat de la tierce partie était présent, mais n'a pas demandé à être entendu et n'a présenté aucun mémoire.

Dans la déclaration, la demanderesse prétend que le contrat a été violé dès le 29 août 1964 (moins d'un mois après la livraison du navire) et dans les mois qui ont suivi, alors que les générateurs de propulsion se sont avérés défectueux; que la défenderesse a omis de remédier à la situation ou de corriger les défauts et a refusé de se soumettre à un arbitrage tenu à sa demande; qu'elle a subi les dommages déclarés et en subira encore d'autres si les défauts ne sont pas réparés.

Aux termes du contrat, le navire devait être livré à flot à Montréal. L'adresse déclarée de la défenderesse est Montréal (Québec) et celle de la demanderesse, le ministère des Transports à Ottawa. Toutefois, le contrat ne contient aucune

² See *Jamieson v. Carota* [1977] 2 F.C. 239.

² Voir *Jamieson c. Carota* [1977] 2 C.F. 239.

ment of where it was made nor any agreement as to the law by which it was to be governed. And, though there are in it references to the defendant's shipyard at Montreal, in particular in paragraph 9 as the place at which the defendant agreed to make good defective parts, there is no express agreement that the ship would be built there, nor does it appear from the statement of claim where the ship was built.

The defendant's submission was that what is in issue in the action is the performance of a ship-building contract governed by the law of the Province of Quebec, that there is no existing and applicable federal law to support the plaintiff's claim and that, on the authority of the judgments of the Supreme Court in *Quebec North Shore Paper Company v. Canadian Pacific Limited*³ and *McNamara Construction (Western) Limited v. The Queen*⁴, this Court is without jurisdiction to entertain the action.

The position taken by counsel for the plaintiff was that if the claim was not one under Canadian maritime law the *Quebec North Shore Paper* and *McNamara* cases could not be distinguished but he submitted that there is Canadian maritime law, which is federal law, to support the claim. He pointed out that prior to 1971 the Exchequer Court of Canada had jurisdiction in admiralty and by the *Federal Court Act*⁵ the Court was continued as a Court of Admiralty and assigned the jurisdiction in admiralty defined in section 22, that the Act went on to define the Canadian maritime law to be administered by the Court as the law that would have been administered by the Exchequer Court if it had had unlimited jurisdiction in admiralty but as altered by the *Federal Court Act* or any other Act and that in paragraph 22(2)(n) there is a declaration of some of the matters coming within that category including claims arising out of any contract for the building or equipping of a ship. Counsel also submitted that the provisions of the *Canada Shipping Act*⁶ and Regulations made under it which regulate many aspects of the building, financing, mortgaging, recording,

indication sur l'endroit où il a été passé ni sur le droit qui le régit. Et bien qu'il indique (en particulier le paragraphe 9) le chantier de construction de la défenderesse à Montréal comme endroit où la défenderesse convient de réparer les pièces défectueuses, il n'existe aucune convention expresse que le navire y sera construit et la déclaration n'indique aucunement où il a été construit.

b

La défenderesse soutient qu'en l'espèce le point litigieux réside dans l'exécution d'un contrat de construction navale régi par le droit de la province de Québec, qu'il n'existe pas de droit fédéral applicable à la réclamation de la demanderesse et qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour suprême (*Quebec North Shore Paper Company c. Canadien Pacifique Limitée*³ et *McNamara Construction (Western) Limited c. La Reine*⁴) que cette cour est incompétente pour connaître de la présente action.

e

L'avocat de la demanderesse adopte la position suivante: si la réclamation n'était pas régie par le droit maritime canadien, on ne pourrait pas établir de distinction entre la présente action et les deux affaires précitées, mais, à l'appui de la réclamation, il y a le droit maritime canadien, qui est un droit fédéral. Il souligne qu'avant 1971, la Cour de l'Échiquier du Canada était compétente en matière d'amirauté et qu'en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale*⁵, cette cour a pris la relève en tant que Cour d'Amirauté, que l'article 22 lui a conféré une compétence d'amirauté et que ladite loi a défini le droit maritime canadien qui doit être appliqué par cette cour comme le droit que la Cour de l'Échiquier aurait eu le pouvoir de mettre en application si elle avait eu une compétence d'amirauté illimitée, compte tenu des modifications apportées par la *Loi sur la Cour fédérale* ou toute autre loi, et que l'alinéa 22(2)n mentionne un certain nombre de questions entrant dans cette catégorie, notamment toutes les demandes touchant les contrats relatifs à la construction ou à l'équipement de navires. L'avocat soutient aussi que la *Loi sur la marine marchande du Canada*⁶ et les règlements y

³ [1977] 2 S.C.R. 1054.

⁴ [1977] 2 S.C.R. 654.

⁵ R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 3.

⁶ R.S.C. 1970, c. S-9.

³ [1977] 2 R.C.S. 1054.

⁴ [1977] 2 R.C.S. 654.

⁵ S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 3.

⁶ S.R.C. 1970, c. S-9.

registration, transferring, inspection, trials, safety requirements, hull construction and life-saving equipment of ships show the extent to which the whole subject of shipping is governed by statute and afford an additional source of federal law which provides a basis for assigning jurisdiction in the matter of the construction of a ship to a Court designated by Parliament. Finally, counsel submitted that as the Court had admiralty jurisdiction under the statutes which preceded the *Federal Court Act* to enforce the claim of a builder when the ship or the proceeds thereof were under arrest of the Court and to do so must have had admiralty or maritime law relating to the contract to apply, it involved no extension of that same substantive law to confer authority on the Court to enforce the contract at the suit of the shipowner as well.

Turning first to the submission based on the provisions of the *Canada Shipping Act* and Regulations, while a great deal of statutory federal law is therein contained, I can find nothing therein which gives a shipowner a statutory right or cause of action against a builder for damages resulting from defective construction or defective equipment or any statutory right to have a construction contract specifically enforced. I do not think, therefore, that anything in the *Canada Shipping Act* or Regulations will serve as a basis for jurisdiction or for distinguishing the *Quebec North Shore Paper Company* or *McNamara* cases.

To deal with the other two submissions it appears to be desirable to outline some of the history of the Court and its jurisdiction. The Exchequer Court of Canada was created as a Court of Exchequer by section 1 of the *Supreme and Exchequer Courts Act*⁷, enacted in 1875. At that

afférents, qui régissent maints aspects de la construction, du financement, de l'inscription d'hypothèques, de la constitution des dossiers, de l'enregistrement, du transfert, de l'inspection, des essais, des exigences de sécurité, de la construction de la coque et de l'équipement de sauvetage des navires montrent dans quelle mesure la marine marchande est régie par les lois et sont une source complémentaire de droit fédéral permettant de reconnaître la compétence d'une cour désignée par le Parlement en matière de construction de navires. Selon lui, enfin, vu que les lois antérieures à la *Loi sur la Cour fédérale* donnaient à la Cour une compétence d'amirauté pour faire exécuter la réclamation d'un constructeur afférente à la saisie d'un navire ou du produit de sa vente, ce qui suppose que le contrat était régi par le droit maritime ou d'amirauté, on n'a pas besoin d'étendre ce droit positif pour conférer aussi à la Cour le pouvoir de faire exécuter le contrat à la demande du propriétaire du navire.

J'examine d'abord l'argument fondé sur les dispositions de la *Loi sur la marine marchande du Canada* (et les règlements y afférents) qui contient de nombreuses dispositions de droit fédéral. Je n'en vois aucune qui donne à un armateur un droit statutaire ou une cause d'action contre un constructeur pour les dommages résultant d'une construction ou d'un équipement défectueux, ou pour obtenir l'exécution intégrale d'un contrat de construction. Je pense donc que rien dans la *Loi sur la marine marchande du Canada* ou dans les règlements ne permet d'attribuer compétence, ou d'établir une distinction avec les affaires *Quebec North Shore Paper Company* et *McNamara*.

Pour traiter des deux autres arguments, il me paraît utile de faire brièvement l'historique de la Cour et de sa compétence. La Cour de l'Échiquier du Canada a été créée en tant que telle par l'article 1 de l'*Acte de la Cour Suprême et de l'Échiquier*⁷, promulgué en 1875. A cette époque,

⁷ Statutes of Canada, 1875, c. 11.

1. There are hereby constituted, and established, a Court of Common Law and Equity, in and for the Dominion of Canada, which shall be called "The Supreme Court of Canada," and a Court of Exchequer, to be called "The Exchequer Court of Canada."

⁷ Statuts du Canada, 1875, c. 11.

1. Il est par le présent acte constitué et établi, dans et pour la Puissance du Canada, une cour de droit commun et d'équité qui sera dénommée «La Cour Suprême du Canada,» et une cour de l'échiquier qui sera dénommée «La Cour de l'Échiquier du Canada.»

time, its jurisdiction, as defined in sections 58 and 59⁸, was limited to claims by the Crown and against the Crown or an officer of the Crown.

From time to time since then, jurisdiction, both in proceedings to which the Crown is a party and proceedings between subject and subject, has been conferred on the Court in other types of matters over which the Parliament of Canada has legislative authority, but throughout the several revisions of the applicable statute since then and in particular the major reorganizations effected in 1887 and 1971, the Court constituted by the 1875 statute has been continued and it is still the same Court. Initially, it was entirely a Court set up under the authority of section 101 of *The British North America Act, 1867*. But when, on the coming into force of *The Admiralty Act, 1891*⁹, it became a court of admiralty as well, the authority of Parliament to constitute it as such was at least in part derived from the *Colonial Courts of Admiralty Act, 1890*¹⁰. Under section 3 of that Act and section 3 of *The Admiralty Act, 1891*, as a court of admiralty, the Exchequer Court from 1891 to 1934 had, but at the same time was restricted to¹¹, jurisdiction comparable to that of the admiralty jurisdiction of the High Court of Justice in England as of the year 1890. However, the provision by which such jurisdiction was conferred on the

⁸ 58. The Exchequer Court shall have and possess concurrent original jurisdiction in the Dominion of Canada, in all cases in which it shall be sought to enforce any law of the Dominion of Canada relating to the revenue, including actions, suits, and proceedings, by way of information, to enforce penalties and proceedings by way of information *in rem*, and as well in *qui tam* suits for penalties or forfeitures as where the suit is on behalf of the Crown alone; and the said Court shall have exclusive original jurisdiction in all cases in which demand shall be made or relief sought in respect of any matter which might in England be the subject of a suit or action in the Court of Exchequer on its revenue side against the Crown, or any officer of the Crown.

⁵⁹. The Exchequer Court shall also have concurrent original jurisdiction with the Courts of the several Provinces in all other suits of a civil nature at common law or equity, in which the Crown in the interest of the Dominion of Canada is plaintiff or petitioner.

⁹ Statutes of Canada, 1891, c. 29.

¹⁰ 1890, 53-54 Vict., c. 27 (Imp.).

¹¹ *The Yuri Maru* [1927] A.C. 906.

sa compétence, définie dans les articles 58 et 59⁸, se limitait aux réclamations émanant de la Couronne ou présentées contre elle ou contre un de ses fonctionnaires.

a

Depuis lors, tant dans les procédures auxquelles la Couronne est partie que dans celles qui opposent des particuliers, la Cour a graduellement reçu compétence pour d'autres genres d'affaires relevant du pouvoir législatif du Parlement du Canada mais, en dépit des diverses révisions de la Loi et, en particulier, des réorganisations importantes de 1887 et de 1971, la Cour constituée par la loi de 1875 continue d'être la même. A l'origine, il s'agissait d'une cour créée entièrement en vertu de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Mais lorsque l'*Acte de l'Amirauté, 1891*⁹ est entré en vigueur, elle est devenue également une cour d'amirauté, le pouvoir du Parlement de lui attribuer cette compétence découlant, au moins en partie, de l'*Acte des Cours coloniales d'Amirauté, 1890*¹⁰. Aux termes de l'article 3 de cette loi et de l'article 3 de l'*Acte de l'Amirauté, 1891*, la Cour de l'Échiquier, en tant que cour d'amirauté, a eu de 1891 à 1934 une compétence comparable et en même temps limitée¹¹ à la compétence d'amirauté que possédait en 1890 la Haute Cour de Justice en Angleterre. Toutefois, la disposition législative qui a conféré cette compétence à la Cour de l'Échiquier a aussi,

b
c
d
e
f

⁸ 58. La Cour de l'Échiquier aura une juridiction concurrente en première instance dans la Puissance du Canada dans tous les cas où l'on cherchera à appliquer quelque loi fédérale relative au revenu, y compris les actions, poursuites et procédures, par voie de dénonciation, pour le recouvrement d'amendes, et les procédures par voie de dénonciation *in rem*, et aussi bien dans les poursuites *qui tam*, pour pénalités ou confiscations, que lorsque la poursuite est intentée au nom de la couronne seulement; et la dite cour aura juridiction exclusive en première instance dans tous les cas où une demande sera faite ou recours sera cherché au sujet de toute manière qui pourrait, en Angleterre, faire le sujet d'une poursuite ou action devant la Cour de l'Échiquier en sa juridiction du revenu, contre la couronne ou quelque officier de la couronne.

⁵⁹. La Cour de l'Échiquier aura aussi juridiction concurrente en première instance avec les cours des différentes provinces, dans toutes les autres poursuites d'une nature civile d'après la loi commune ou l'équité, dans lesquelles la couronne, dans l'intérêt de la Puissance du Canada, sera demanderesse ou requérante.

⁹ Statuts du Canada, 1891, c. 29.

¹⁰ 1890, 53-54 Vict., c. 27 (Imp.).

¹¹ *Le Yuri Maru* [1927] A.C. 906.

j

Exchequer Court, as I see it, also brought into Canada as a part of Canadian law the system of substantive law theretofore administered in the Admiralty and Vice-Admiralty Courts of the British Empire, including those which operated in Canada, which had been established by commissions under the Great Seal of the United Kingdom and functioned under statutes of the British Parliament. The same body of law had previously been brought into effect in Ontario by *The Maritime Jurisdiction Act*, 1877¹². On the coming into force of *The Admiralty Act*, 1891, the Maritime Court of Ontario and the Vice-Admiralty Courts operating in other parts of Canada were abolished. By sections 3 and 4, it was provided that:

3. In pursuance of the powers given by "*The Colonial Courts of Admiralty Act*, 1890," aforesaid, or otherwise in any manner vested in the Parliament of Canada, it is enacted and declared that the Exchequer Court of Canada is and shall be, within Canada, a Colonial Court of Admiralty, and as a Court of Admiralty shall, within Canada, have and exercise all the jurisdiction, powers and authority conferred by the said Act and by this Act.

4. Such jurisdiction, powers and authority shall be exercisable and exercised by the Exchequer Court throughout Canada, and the waters thereof, whether tidal or non-tidal, or naturally navigable or artificially made so, and all persons shall, as well in such parts of Canada as have heretofore been beyond the reach of the process of any Vice-Admiralty court, as elsewhere therein, have all rights and remedies in all matters, (including cases of contract and tort and proceedings *in rem* and *in personam*), arising out of or connected with navigation, shipping, trade or commerce, which may be had or enforced in any Colonial Court of Admiralty under "*The Colonial Courts of Admiralty Act*, 1890." [Emphasis added.]

The wording which I have emphasized appears to me to be an enactment of substantive law which confers on "all persons" rights of the kind therein described. The law administered by the Court under these provisions is described as follows in Mayers' *Admiralty Law and Practice* (1916) at pages 41-42:

Having dealt with the question of jurisdiction, there remains to be considered the character of the law applied in the Exchequer Court on its Admiralty side. By the Colonial Courts of Admiralty Act, 1890 (53 & 54 Vict., cap. 27), sec. 2, subsec. 2, the Exchequer Court may exercise its jurisdiction "in like manner . . . as the High Court in England"; and "the law which is administered in the Admiralty Court of England is the

¹² Statutes of Canada, 1877, c. 21, s. 1. And see *The "Picton"* (1879) 4 S.C.R. 648 at 655, holding the statute *intra vires* as legislation in relation to navigation and shipping and under section 101.

selon moi, introduit dans le droit canadien le droit positif appliqué jusqu'alors dans les cours d'amirauté et de vice-amirauté de l'Empire britannique (y compris celles siégeant au Canada) instituées par commissions sous le grand sceau du Royaume-Uni et fonctionnant sous le régime des lois du Parlement britannique. Le même droit avait été mis en vigueur en Ontario par l'*Acte de Jurisdiction Maritime*, 1877¹². A l'entrée en vigueur de l'*Acte de l'Amirauté*, 1891, la Cour maritime de l'Ontario et les cours de vice-amirauté opérant dans d'autres parties du Canada ont été abolies. Les articles 3 et 4 prévoyaient que:

3. En conformité des pouvoirs conférés par l'*Acte des Cours coloniales d'Amirauté*, 1890, susdit, ou de toute autre manière attribués au parlement du Canada, il est décrété et déclaré que la cour de l'Échiquier du Canada est et sera, dans les limites du Canada, une cour coloniale d'Amirauté, et, comme cour d'Amirauté, aura et exercera en Canada toute la juridiction, les pouvoirs et l'autorité conférés par le dit acte et le présent acte.

4. Cette juridiction, ces pouvoirs et cette autorité pourront être et seront exercés par la cour de l'Échiquier dans tout le Canada et sur toutes ses eaux, soit de marée ou non, et soit naturellement navigables ou rendues artificiellement navigables; et toutes personnes auront, tant dans les parties du Canada qui jusqu'ici ont été au-delà de l'atteinte des mandats de toute cour de Vice-Amirauté, qu'ailleurs dans ses limites, tous les droits et recours en toutes choses (y compris les cas de contrat et de tort et de procédures *in rem* et *in personam*) provenant de la navigation, de la marine, du trafic ou du commerce, ou s'y rattachant, qui peuvent être exercés dans toute cour coloniale d'Amirauté en vertu de l'*Acte des Cours coloniales d'Amirauté*, 1890. [C'est moi qui souligne.]

Le passage que j'ai souligné me semble être un texte de droit positif, qui confère à «toutes personnes» des droits du genre de ceux qui y sont décrits. Le droit qu'applique la Cour en vertu de ces dispositions est décrit de la manière suivante aux pages 41 et 42 de l'ouvrage de Mayers intitulé *Admiralty Law and Practice* (1916).

[TRADUCTION] Après avoir traité de la compétence, il reste à considérer le caractère du droit appliqué par la Cour de l'Échiquier en sa compétence d'amirauté. En vertu de l'Acte des Cours coloniales d'Amirauté, 1890 (53 & 54 Vict., c. 27), art. 2, par. 2, la Cour de l'Échiquier peut exercer sa compétence «de la même manière . . . que la Haute Cour en Angleterre»; et «le droit appliqué par la Cour d'Amirauté de l'Angleterre est le

¹² Statuts du Canada, 1877, c. 21, art. 1. Voir *Le «Picton»* (1879) 4 R.C.S. 648, à la page 655, où il est statué que la loi est *intra vires* en tant que loi se rattachant à la navigation et à la marine marchande, ainsi qu'en vertu de l'article 101.

English maritime law. It is not the ordinary municipal law of the country, but it is the law which the English Court of Admiralty either by Act of Parliament or by reiterated decisions and traditions and principles has adopted as the English maritime law" (Brett, L.J., in *The Gaetano and Maria*, 7 P.D. at p. 143). Much of this tradition and many of these principles may be traced back to the Digest and the various ordinances of the maritime states, such as the Consolato del Mar, and the laws of the Rhodians, of Oleron, of Wisbey, and the Hanse towns; but none of these codes are of themselves any part of the Admiralty law of England, unless they, or rather the principles they embody, have been incorporated into "the continuous practice and the judgments of the great Judges who have presided in the Admiralty Court, and the judgments of the Courts at Westminster." (Lord Esher in *The Gas Float Whitton*, No. 2 (1896) P. at 47.)

In the period from 1890 to 1931, the authority of Parliament to legislate with respect to merchant shipping was to some extent restricted by the *Colonial Laws Validity Act, 1865*, 28 & 29 Vict., c. 63, but, by section 2 of the *Statute of Westminster, 1931*¹³, that Act ceased to apply in respect of subsequent legislation by the parliaments of the self-governing Dominions. Further, under section 6, restrictions on the powers of Parliament imposed by the *Colonial Courts of Admiralty Act, 1890* ceased to have effect, and by subsection 2(2), authority was given to repeal Imperial enactments in so far as they applied in the Dominion.

In 1934, *The Admiralty Act, 1891* was replaced by a new Act, S.C. 1934, c. 31, which continued in force until 1971. By it, the Exchequer Court was continued as a Court of Admiralty for Canada and was given jurisdiction co-extensive with that of the admiralty jurisdiction of the High Court of Justice in 1925 and somewhat wider jurisdiction in some matters, in particular those referred to in subsection 18(3). At the same time, *The Admiralty Act, 1891* (Can.) and the *Colonial Courts of Admiralty Act, 1890* (Imp.) in its application to Canada, were repealed. It would seem to follow that after the repeal of the latter, the authority of Parliament to establish the Exchequer Court as a Court of Admiralty was limited to that given by section 101

¹³ 1931, 22 Geo. V, c. 4 (Imp.). [See R.S.C. 1970, Appendix II, No. 26.]

droit maritime anglais. Ce n'est pas le droit municipal ordinaire du pays, c'est le droit que la Cour d'Amirauté britannique, en vertu d'une loi du Parlement ou de décisions réitérées, traditions et principes, a adopté en tant que droit maritime anglais» (le lord juge Brett dans *The Gaetano and Maria*, 7 P.D. à la page 143). Une grande partie de cette tradition et bon nombre de ces principes peuvent être retracés jusqu'au Digeste et aux diverses ordonnances des États maritimes, tels que le Consolato del Mar, et les lois des Rhodiens, d'Oleron, de Wisbey et des villes de la Hanse; mais tous ces codes ne font eux-mêmes pas parties du droit d'amirauté à moins qu'ils (ou plutôt les principes qu'ils englobent) n'aient été incorporés dans la «pratique continue et les jugements des grands juges qui ont présidé la Cour d'Amirauté et les jugements des Cours de Westminster.» (Lord Esher, dans *The Gas Float Whitton*, N° 2 (1896) P. à 47.)

De 1890 à 1931, la *Loi de 1865 relative à la validité des lois des colonies*, 28 & 29 Vict., c. 63, a restreint quelque peu le pouvoir conféré au Parlement de légiférer en matière de marine marchande mais, en vertu de l'article 2 du *Statut de Westminster, 1931*¹³, cette loi a cessé d'être appliquée à la législation subséquente adoptée par les Parlements des dominions autonomes. En outre, l'article 6 a mis fin aux restrictions imposées aux pouvoirs du Parlement par l'*Acte des Cours coloniales d'Amirauté, 1890* et le paragraphe 2(2) a autorisé l'abrogation des textes législatifs impériaux qui faisaient partie de la législation du Dominion.

En 1934, l'*Acte de l'Amirauté, 1891* a été remplacé par une nouvelle loi, S.C. 1934, c. 31, restée en vigueur jusqu'en 1971. Celle-ci maintenait la Cour de l'Échiquier comme Cour d'Amirauté pour le Canada, lui donnant une compétence de même étendue que celle qu'avait en 1925 la Haute Cour de Justice, sauf pour certaines questions, en particulier celles qu'énonce le paragraphe 18(3), où elle était plus large. L'*Acte de l'Amirauté, 1891* (Can.) était abrogé, de même que, pour le Canada, l'*Acte des Cours coloniales d'Amirauté, 1890* (Imp.). Il semble donc qu'après l'abrogation de cette dernière loi, le pouvoir du Parlement d'instituer la Cour de l'Échiquier comme Cour d'Amirauté était délimité par l'article 101 de l'*Acte de*

¹³ 1931, 22 Geo. V, c. 4 (Imp.). [Voir S.R.C. 1970, Appendice II, n° 26.]

of *The British North America Act, 1867*¹⁴. The substantive law administered by the Court on the admiralty side, having been established by a federal statute, had become, however, as I see it, a part of the law of Canada and, while the provisions of *The Admiralty Act, 1934* are not as specific in conferring rights as was section 4 of *The Admiralty Act, 1891*, the same law continued to be administered thereafter in respect of matters falling within the expanded jurisdiction of the Exchequer Court on its admiralty side. By subsection 18(1), it was provided that:

18. (1) The jurisdiction of the Court on its Admiralty side shall extend to and be exercised in respect of all navigable waters, tidal and non-tidal, whether naturally navigable or artificially made so, and although such waters be within the body of a county or other judicial district, and, generally, such jurisdiction shall, subject to the provisions of this Act, be over the like places, persons, matters and things as the Admiralty jurisdiction now possessed by the High Court of Justice in England, whether existing by virtue of any statute or otherwise, and be exercised by the Court in like manner and to as full an extent as by such High Court. [The emphasis is added.]

The body of law administered by the Court in this period was described by Cartwright J. (as he then was), as follows in the course of his dissenting reasons in *National Gypsum Company Inc. v. Northern Sales Limited*¹⁵:

It is first necessary to consider what is the law applied by the Exchequer Court in the exercise of jurisdiction on its Admiralty side. In *Robillard v. The Sailing Sloop St. Roch and Charland*, MacLennan D.L.J.A. said at pp. 134 and 135:

The first important question to be decided is:—Is it the Maritime Law of England or the Canadian Law which governs the rights of the parties in respect to plaintiff's claim for title and possession of the sailing sloop *St. Roch*? The

¹⁴ The point was mentioned by Kerwin J. (as he then was) in *In the Matter of a Reference as to the Legislative Competence of the Parliament of Canada to Enact Bill No. 9, . . . entitled "An Act to Amend the Supreme Court Act."* [1940] S.C.R. 49 at pages 108-109:

The ingenious contention is that as Parliament by *The Admiralty Act, 1934*, had repealed the *Colonial Courts of Admiralty Act, 1890* (with the exception noted), it thereby lost its jurisdiction in Admiralty, which, it is argued, was derived solely from the repealed Act. But that overlooks the fact that Parliament has jurisdiction under head 10 of section 91 of the Act over the subject matter of "Navigation and Shipping" and that it could, therefore, invest the Exchequer Court with jurisdiction over actions and suits in relation to that subject matter (*Consolidated Distillers Limited v. The King* ([1933] A.C. 508 at 522)).

¹⁵ [1964] S.C.R. 144 at pp. 152-153.

*l'Amérique du Nord britannique, 1867*¹⁴. Le droit positif appliqué par la Cour dans sa compétence d'amirauté ayant été établi par une loi fédérale, il est cependant devenu selon moi une partie du droit du Canada et, quoique les dispositions de la *Loi d'amirauté, 1934* ne confèrent pas de droits avec la même précision que l'article 4 de l'*Acte de l'Amirauté, 1891*, c'est le même droit qui a été appliqué ensuite pour les affaires tombant dans la compétence d'amirauté élargie de la Cour de l'Échiquier. Le paragraphe 18(1) prévoit que:

18. (1) La juridiction de la Cour en sa juridiction d'amirauté s'étendra et s'exercera relativement à toutes les eaux navigables, de marée et non de marée, qu'elles soient naturellement navigables ou qu'elles le soient artificiellement devenues, et bien que ces eaux soient dans les limites d'un corps de comté ou autre district judiciaire, et, en général, cette juridiction s'exercera subordonnément aux dispositions de la présente loi, sur les mêmes endroits, personnes, matières et choses que la juridiction d'amirauté actuellement possédée par la Haute Cour de Justice en Angleterre, qu'elle existe en vertu de quelque loi ou autrement, et elle sera exercée par la Cour de la même manière et dans la même mesure que par cette Haute Cour. [C'est moi qui souligne.]

Le juge Cartwright a décrit le droit appliqué par la Cour pendant cette période, lorsqu'il a exposé ses motifs de dissidence dans *National Gypsum Company Inc. c. Northern Sales Limited*¹⁵:

[TRADUCTION] Il faut d'abord examiner quel est le droit appliqué par la Cour de l'Échiquier dans l'exercice de sa compétence d'amirauté. Dans *Robillard c. The Sailing Sloop St. Roch et Charland*, le juge d'appel MacLennan dit aux pages 134 et 135:

La première question importante à trancher est la suivante: est-ce le droit maritime de l'Angleterre ou le droit canadien qui régit les droits des parties par rapport aux prétentions du demandeur au titre et à la possession du sloop

¹⁴ Ce point a été mentionné par le juge Kerwin dans le *Renvoi relatif à la compétence législative du Parlement du Canada relativement à l'adoption du Bill n° 9 . . . intitulé «Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême.»* [1940] R.C.S. 49, aux pages 108 et 109:

[TRADUCTION] On a soutenu avec ingéniosité que le Parlement avec la *Loi d'amirauté, 1934*, ayant abrogé l'*Acte des Cours coloniales d'Amirauté, 1890* (sauf l'exception que nous avons notée), il a perdu sa compétence d'amirauté qui, allègue-t-on, dérivait exclusivement de la loi abrogée. Mais cette thèse néglige le fait que la rubrique 10 de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* donne au Parlement compétence pour «La navigation et les expéditions par eau» et qu'il peut conférer à la Cour de l'Échiquier compétence pour les actions en justice y afférentes (*Consolidated Distillers Limited c. Le Roi* ([1933] A.C. 508, à la p. 522)).

¹⁵ [1964] R.C.S. 144, aux pages 152 et 153.

Exchequer Court of Canada as a Court of Admiralty is a court having and exercising all the jurisdiction, powers and authority conferred by the Colonial Courts of Admiralty Act, 1890 (Imp.), over the like places, persons, matters and things as are within the jurisdiction of the Admiralty Division of the High Court in England, whether exercised by virtue of a statute or otherwise, and as a Colonial Court of Admiralty it may exercise such jurisdiction in like manner and to as full an extent as the High Court in England.

In the *Gaetano and Maria*, 7 P.D. 137, Brett L.J., at p. 143, said:—

The law which is administered in the Admiralty Court of England is the English Maritime Law. It is not the ordinary municipal law of the country, but it is the law which the English Court of Admiralty, either by Act of Parliament or by reiterated decisions and traditions and principles, has adopted as the English Maritime Law.

Although the Exchequer Court in Admiralty sits in Canada it administers the Maritime Law of England in like manner as if the cause of action were being tried and disposed of in the English Court of Admiralty.

By s. 35 of *The Admiralty Act*, 1934 (Can.), 24-25 George V, c. 31, the *Colonial Courts of Admiralty Act*, 1890, was repealed "in so far as the said Act is part of the law of Canada", and the matter is now governed by the provisions of the *Admiralty Act*, R.S.C. 1952, c. 1, subs. (1) of s. 18 of which reads as follows:

(1) The jurisdiction of the Court on its Admiralty side extends to and shall be exercised in respect of all navigable waters, tidal and non-tidal, whether naturally navigable or artificially made so, and although such waters are within the body of a county or other judicial district, and, generally, such jurisdiction shall, subject to the provisions of this Act, be over the like places, persons, matters and things as the Admiralty jurisdiction now possessed by the High Court of Justice in England, whether existing by virtue of any statute or otherwise, and be exercised by the Court in like manner and to as full an extent as by such High Court.

Sub-section (2) of the same section provides that, in so far as it can apply, s. 22 of the *Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act*, 1925, of the United Kingdom, which is printed as Schedule A to the Act, shall be applied *mutatis mutandis* by the Exchequer Court on its Admiralty side.

While all jurisdiction formerly vested in the High Court of Admiralty now forms part of the Admiralty jurisdiction of the High Court of Justice the law administered is still the English Maritime law. In the article on "Admiralty" in Halsbury, 3rd ed., vol. 1, one of whose authors was Lord Merriman, it is said at p. 50, para. 92:

The law administered in Admiralty actions is not the ordinary municipal law of England, but is the law which by Act of Parliament or reiterated decisions, traditions, and principles, has become the English maritime law.

The substantive law applied by the Exchequer Court on its Admiralty side is, of course, the same throughout Canada and

à voile St. Roch? La Cour de l'Échiquier du Canada, en tant que cour d'amirauté, a et exerce toute la compétence, les pouvoirs et l'autorité conférés par l'Acte des Cours coloniales d'Amirauté, 1890 (Imp.), sur les catégories d'endroits, de personnes, de matières et de choses qui ressortissent à la compétence d'amirauté de la Haute Cour d'Angleterre, qu'elle ait sa source dans une loi ou ailleurs, et, en tant que cour coloniale d'amirauté, elle peut exercer cette compétence de la même manière et dans la même mesure que la Haute Cour en Angleterre.

Dans *Gaetano and Maria*, 7 P.D. 137, le lord juge Brett déclare, à la page 143:

Le droit appliqué par la Cour d'amirauté d'Angleterre est le droit maritime anglais. Ce n'est pas le droit municipal ordinaire du pays, c'est le droit que la Cour d'amirauté anglaise, en vertu d'une loi du Parlement ou de décisions réitérées, traditions et principes, a adopté en tant que droit maritime anglais.

Bien que la Cour de l'Échiquier exerce au Canada sa compétence d'amirauté, elle applique le droit maritime de l'Angleterre comme si le litige était jugé par la Cour d'amirauté anglaise.

L'art. 35 de la *Loi d'amirauté*, 1934 (Can.) 24-25 George V, c. 31, a abrogé l'*Acte des Cours coloniales d'Amirauté*, 1890 «dans la mesure où ledit Acte fait partie de la législation du Canada» et l'affaire entre maintenant dans le cadre de la *Loi sur l'Amirauté*, S.R.C. 1952, c. 1, par. (1) de l'art. 18, rédigé dans les termes suivants:

(1) La juridiction de la Cour en sa juridiction d'amirauté s'étend et doit s'exercer relativement à toutes les eaux navigables, à marée et sans marée, qu'elles soient naturellement navigables ou qu'elles le soient artificiellement devenues, et bien que ces eaux soient dans les limites d'un corps de comté ou autre district judiciaire, et, en général, cette juridiction embrasse, sous réserve des dispositions de la présente loi, les mêmes endroits, personnes, matières et choses que la juridiction d'amirauté actuellement possédée par la Haute Cour de Justice en Angleterre, qu'elle existe en vertu de quelque loi ou autrement, et elle doit être exercée par la Cour de la même manière et dans la même mesure que par cette Haute Cour.

Le paragraphe (2) du même article prévoit que, dans la mesure où il peut s'appliquer, l'art. 22 du *Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act*, 1925, du Royaume-Uni, reproduit à l'annexe A de la Loi, sera appliqué *mutatis mutandis* par la Cour de l'Échiquier en sa juridiction d'amirauté.

Toute la compétence conférée auparavant à la Haute Cour d'amirauté fait maintenant partie de la compétence d'amirauté de la Haute Cour de Justice, mais le droit appliqué est toujours le droit maritime anglais. Dans l'article sur l'«Amirauté» du Halsbury, 3^e éd., vol. 1, dont l'un des auteurs est lord Merriman, il est dit à la page 50, par. 92:

Le droit appliqué pour les actions en matière d'amirauté n'est pas le droit municipal ordinaire de l'Angleterre, mais le droit qui, en vertu d'une loi du Parlement ou de décisions réitérées, traditions et principes, est devenu le droit maritime anglais.

Le droit positif appliqué par la Cour de l'Échiquier en sa compétence d'amirauté est naturellement le même sur tout le

does not vary according to the Admiralty District in which the cause of action arises,

The body of admiralty law introduced by *The Admiralty Act*, 1891 included law under which a shipwright might, when a ship or her proceeds were under arrest of the Court, enforce in that Court his right to be paid for building or equipping the ship. This has been specifically provided for in England by *The Admiralty Court Act, 1861*¹⁶, which conferred on the Court of Admiralty jurisdiction in such cases. It had also been a jurisdiction asserted in earlier times by the Court of Admiralty¹⁷.

¹⁶ 1861, 24 Vict., c. 10 (Imp.).

¹⁷ See Roscoe's *Admiralty Jurisdiction and Practice*, Fifth Edition, 1931, at pages 12 and 13, note (i), and *De Lovio v. Boit* (1817) 2 Gall. 398 Gallison's Reports, which contains an elaborate review by Story J., of the history of Admiralty jurisdiction and includes the following passages at pages 400 and 475 respectively:

What was originally the nature and extent of the jurisdiction of the admiralty cannot now with absolute certainty be known. It is involved in the same obscurity, which rests on the original jurisdiction of the courts of common law. It seems, however, that, at a very early period, the admiralty had cognizance of all questions of prize; of torts and offences, as well in ports within the ebb and flow of the tide, as upon the high seas; of maritime contracts and navigation; and also the peculiar custody of the rights, prerogatives, and authorities of the crown, in the British seas. The forms of its proceedings were borrowed from the civil law; and the rules by which it was governed, were, as is every where avowed, the ancient laws, customs and usages of the seas. In fact, there can scarcely be the slightest doubt, that the admiralty of England, and the maritime courts of all the other powers of Europe, were formed upon one and the same common model; and that their jurisdiction included the same subjects, as the consular courts of the Mediterranean. These courts are described in the *Consolato del Mare*, as having jurisdiction of "all controversies respecting freight; of damages to goods shipped; of the wages of mariners; of the partition of ships by public sale; of jettison; of commissions or bailments to masters and mariners; of debts contracted by the master for the use and necessities of his ship; of agreements made by the master with merchants, or by merchants with the master; of goods found on the high seas or on the shore; of the armament or equipment of ships, galleys or other vessels; and generally of all other contracts declared in the customs of the sea."

The next inquiry is, what are properly to be deemed "maritime contracts." Happily in this particular there is little room for controversy. All civilians and jurists agree, that in this appellation are included among other things, charter parties, affreightments, marine hypothecations, contracts for maritime service in the building, repairing, supplying, and

(Continued on next page)

territoire du Canada et ne varie pas suivant les districts d'amirauté

Le droit d'amirauté introduit par l'Acte de l'Amirauté, 1891 incluait le droit imparti à un charpentier de navires, quand un navire ou le produit de sa vente était saisi par ordre de la Cour, de faire exécuter sa créance afférente à la construction ou à l'équipement du navire par cette cour. En Angleterre, ce point avait été prévu par la Loi de 1861 sur l'Amirauté¹⁶ qui, dans les cas de cette nature, conférait une compétence à la Cour d'Amirauté. Auparavant, la Cour d'Amirauté avait aussi revendiqué cette compétence¹⁷.

¹⁶ 1861, 24 Vict., c. 10 (Imp.).

¹⁷ Voir l'ouvrage de Roscoe intitulé *Admiralty Jurisdiction and Practice*, cinquième édition, 1931, aux pages 12 et 13, note (i) et la décision *De Lovio c. Boit* (1817) 2 Gall. 398, Gallison's Reports, où le juge Story fait l'historique de la compétence d'amirauté et dit notamment, aux pages 400 et 475:

[TRADUCTION] En réalité, il est difficile de savoir exactement quelles étaient à l'origine la nature et l'étendue de la compétence d'amirauté. Elle est aussi obscure que la compétence que possédaient à l'origine les cours de *common law*. Toutefois, il semble que tout à fait au début, l'amirauté ait eu à connaître de toutes les affaires de captures, de préjudices et d'infractions survenus dans les ports entre le flux et le reflux de la marée et en haute mer; des contrats maritimes et de la navigation; et aussi de la préservation des droits, des prérogatives et des pouvoirs de la Couronne dans les mers britanniques. Les formes de ses procédures ont été empruntées au droit civil et les règles qui la régissaient étaient constituées, comme c'est admis partout, par les anciennes lois, coutumes et usages des mers. En fait, il n'est guère douteux que les tribunaux d'amirauté de l'Angleterre et les tribunaux maritimes des autres pays européens étaient sur le même modèle, et que leur compétence incluait les mêmes sujets que celle des cours consulaires de la Méditerranée. Ces cours sont décrites dans le *Consolato del Mare*, comme ayant compétence pour «tous les litiges relatifs au fret, aux dommages subis par la cargaison, aux salaires des matelots, au partage des navires par vente publique, au jet des marchandises à la mer, aux commissions et aux cautionnements consentis aux capitaines et aux marins, aux dettes contractées par le capitaine pour l'utilisation et les besoins de son navire, aux accords passés entre le capitaine et les marchands, aux marchandises trouvées en haute mer ou sur la côte, à l'armement ou à l'équipement des navires, galères ou autres vaisseaux et, en général, à tous les contrats déclarés dans les coutumes de la mer.»

La question qui se pose ensuite est la suivante: que sont exactement les «contrats maritimes»? Heureusement, sur ce point particulier, il y a peu de place pour la controverse. Tous les juristes, civilistes et autres, s'accordent à dire que cette appellation comprend entre autres: les chartes-parties, les affrètements, les inscriptions hypothécaires maritimes, les

(Suite à la page suivante)

But while, under the Act of 1861, the shipbuilder might sue *in rem* or *in personam* in the Admiralty Court, if the condition of its jurisdiction was fulfilled, the statute did not apply at all to a claim by the shipowner against the shipwright¹⁸.

So much for the situation prior to the coming into force of the *Federal Court Act*, R.S.C 1970 (2nd Supp.), c. 10. I turn now to the effect of that statute.

By subsection 64(1) of that Act, *The Admiralty Act, 1934* was repealed, but by section 3 the Court was continued as a Court of Admiralty as an

(Continued from previous page)

navigating ships; contracts between part owners of ships; contracts and quasi contracts respecting averages, contributions and jettisons; and, what is more material to our present purpose, *policies of insurance*. And in point of fact the admiralty courts of other foreign countries have exercised jurisdiction over policies of insurance, as maritime contracts; and a similar claim has been uniformly asserted on the part of the admiralty of *England*. There is no more reason, why the admiralty should have cognizance of bottomry instruments, as maritime contracts, than of policies of insurance. Both are executed on land, and both intrinsically respect maritime risks, injuries and losses.

Story J., also cites, at page 450, the following from the agreement of the twelve judges made in 1632, which, however, appears to have no authoritative legal effect:

"If suit be before the admiral for freight or mariners' wages, or for the breach of charter parties for voyages to be made beyond the seas, *though the charter parties happen to be made within the realm*; and though the money be payable within the realm, so as the penalty be not demanded; a prohibition is not to be granted. But if suits be for the penalty, or if the question be made whether the charter party be made or not, or whether the plaintiff did release or otherwise discharge the same within the realm, that is to be tried in the king's court at *Westminster*, and not in the king's court of admiralty, so that first it be denied upon oath, that the charter party was made, or a denial upon oath tendered."—"If suit shall be in the court of admiralty for building, amending, saving, or necessary victualling, of a ship, against the ship itself and not against any party by name, but such as for his interest makes himself a party, no prohibition shall be granted, though this be done within the realm." [In each case, the emphasis is added.]

¹⁸ *Bow, McLachlan & Co., Limited v. The "Camosun"* [1909] A.C. 597.

Mais alors que, sous le régime de la Loi de 1861, le constructeur de navires pouvait poursuivre *in rem* ou *in personam* devant la Cour d'Amirauté si les conditions de compétence de celle-ci étaient remplies, cette loi ne s'appliquait pas du tout à une réclamation du propriétaire contre le charpentier du navire¹⁸.

J'en ai assez dit sur la situation antérieure à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10. Je passe maintenant aux effets de cette loi.

Son paragraphe 64(1) abroge la *Loi d'amirauté, 1934*, mais son article 3 la maintient comme cour d'amirauté en tant que tribunal supplémentaire

(Suite de la page précédente)

contrats pour les services maritimes afférents à la construction, à la réparation, à la fourniture et à la navigation des navires, les contrats entre les copropriétaires des navires, les contrats et les quasi-contrats relatifs aux avaries, aux contributions et aux jets à la mer; et, ce qui est plus important en l'espèce, les *policies d'assurance*. Et le fait est que les cours d'amirauté des autres pays ont exercé une compétence sur les *policies d'assurance* en tant que contrats maritimes; et l'amirauté anglaise a constamment revendiqué ce genre de compétence. Il n'y a pas plus de raison pour que l'amirauté statue sur les prêts à la grosse à titre de contrats maritimes que sur les *policies d'assurance*. Les uns et les autres sont exécutés sur terre et concernent intrinsèquement les risques maritimes, les dommages et les pertes.

Le juge Story cite aussi à la page 450 les propos suivants, qui figurent dans l'accord conclu par les Douze Juges en 1632, mais qui ne semblent pas toutefois avoir d'effet juridique certain:

«Lorsque des poursuites sont intentées devant l'amiral à propos du fret, du salaire des marins ou de la rupture des chartes-parties pour de futurs voyages au-delà des mers, *même si les chartes-parties sont faites dans le royaume* et même si l'argent est payable dans le royaume, de sorte que la pénalité n'est pas réclamée, il ne faut pas prononcer la prohibition. Mais si des poursuites sont engagées en matière de pénalité ou si la question se pose de savoir si la charte-partie est bien exécutée ou si le demandeur l'a exécutée dans le royaume, c'est à la Cour du roi à *Westminster* qu'il appartient de juger et non pas à la cour d'amirauté, en sorte qu'il sera d'abord nié sous serment que la charte-partie a été exécutée ou il sera opposé un démenti sous serment.»—«Si les poursuites sont intentées devant la cour d'amirauté à propos de la construction, de la modification, du sauvetage ou de l'approvisionnement indispensable d'un navire, contre le navire lui-même et non pas contre une partie nommément désignée, mais de telle manière que son intérêt la rend partie, aucune prohibition ne sera prononcée, bien que cela ait eu lieu dans le royaume». [J'ai mis des mots en italiques et j'en ai souligné d'autres.]

¹⁸ *Bow, McLachlan & Co., Limited c. Le "Camosun"* [1909] A.C. 597.

additional court for the better administration of the laws of Canada. By subsection 22(1), the Court was given jurisdiction

... in all cases in which a claim for relief is made or a remedy is sought under or by virtue of Canadian maritime law or any other law of Canada relating to any matter coming within the class of subject of navigation and shipping, except to the extent that jurisdiction has been otherwise specially assigned.

By subsection 22(2), it was declared for greater certainty, but without limiting the generality of subsection (1), that the Trial Division has jurisdiction with respect to any claim or question arising out of *inter alia*:

22. (2) ...

(n) any claim arising out of a contract relating to the construction, repair or equipping of a ship;

On the face of it, these words are broad enough to include the claim of an owner against a builder for damages for breach of a contract for building or equipping a ship. But it seems to me that the paragraphs of subsection (2), in their description of categories of claims enforceable in the Court, must be read as subject to the limitation that the claims are enforceable in the Court only when they are founded on Canadian maritime law or other federal law, whether such as is mentioned in subsection 22(1) or otherwise. Canadian maritime law is defined in section 2 as meaning:

... the law that was administered by the Exchequer Court of Canada on its Admiralty side by virtue of the *Admiralty Act* or any other statute, or that would have been so administered if that Court had had, on its Admiralty side, unlimited jurisdiction in relation to maritime and admiralty matters, as that law has been altered by this or any other Act of the Parliament of Canada;

By section 42, which is a substantive provision, it is provided that:

42. Canadian maritime law as it was immediately before the 1st day of June 1971 continues subject to such changes therein as may be made by this or any other Act.

In my view, the effect of these provisions is to continue in effect as law of Canada the body of admiralty law that had become part of the law of Canada by *The Admiralty Act*, 1891 and had been administered thereafter by the Exchequer Court of Canada both under that Act and *The Admiralty Act, 1934*, and possibly to introduce as well maritime law, based on the sources of law referred to in

pour la bonne application du droit au Canada. Le paragraphe 22(1) lui donne compétence:

... dans tous les cas où une demande de redressement est faite en vertu du droit maritime canadien ou d'une autre loi du Canada en matière de navigation ou de marine marchande, sauf dans la mesure où cette compétence a par ailleurs fait l'objet d'une attribution spéciale.

Le paragraphe 22(2) déclare pour plus de certitude, mais sans limiter le caractère général du paragraphe (1), que la Division de première instance est compétente, entre autres, pour toutes les réclamations ou questions afférentes à:

22. (2) ...

n) toute demande née d'un contrat relatif à la construction, à la réparation ou à l'équipement d'un navire;

A première vue, ces termes sont assez larges pour inclure la réclamation d'un propriétaire contre un constructeur à propos de dommages découlant de la rupture d'un contrat afférent à la construction ou à l'équipement d'un navire. Mais il me semble qu'il faut lire les alinéas du paragraphe (2), qui décrivent les catégories de demandes qui sont de la compétence de la Cour, sous la réserve que les demandes ne peuvent être reçues par la Cour que lorsqu'elles sont fondées sur le droit maritime canadien ou sur une autre loi fédérale, que cela soit mentionné dans le paragraphe 22(1) ou ailleurs. L'article 2 donne du droit maritime canadien la définition suivante:

... le droit dont l'application relevait de la Cour de l'Échiquier du Canada, en sa juridiction d'amirauté, en vertu de la *Loi sur l'Amirauté* ou de quelque autre loi, ou qui en aurait relevé si cette Cour avait eu, en sa juridiction d'amirauté, compétence illimitée en matière maritime et d'amirauté, compte tenu des modifications apportées à ce droit par la présente loi ou par toute autre loi du Parlement du Canada;

L'article 42, qui est de droit positif, prévoit que:

42. Le droit maritime canadien existant immédiatement avant le 1^{er} juin 1971 reste en vigueur sous réserve des modifications qui peuvent y être apportées par la présente loi ou toute autre loi.

A mon sens, ces dispositions législatives ont pour effet de maintenir en vigueur le «code» d'amirauté que l'*Acte de l'Amirauté*, 1891 avait introduit dans la législation canadienne et qui a été appliqué ensuite par la Cour de l'Échiquier du Canada en vertu de cette loi et de la *Loi d'amirauté, 1934*. Elles visent aussi peut-être à introduire le droit maritime fondé sur les sources de droit mention-

the passage I have cited from Mayers' *Admiralty Law and Practice*, which was administered in the Admiralty Court in the reign of Edward III and prior to the statutes of Richard II and Henry IV which were subsequently interpreted and enforced by the common law courts, applying common law principles, so as to severely restrict the jurisdiction of the Admiralty Court. But, as I have already indicated, the law introduced by *The Admiralty Act*, 1891 (Can.), in my opinion, did not include substantive law giving the shipowner a remedy in admiralty against a shipwright for damages for breach of a contract for the building, equipping or repairing of a ship and I have not been referred to any authority, nor have I found any, which indicates that the maritime law administered in the Admiralty Court ever included law dealing with the rights of a shipowner against a shipwright on such a contract or giving a shipowner a remedy in damages in a case such as the present. Moreover, I do not think that the fact that the contract here in question is one for the construction of a ship to be delivered afloat is sufficient to characterize it as a maritime contract, as that expression is used in the cases which I have examined, or as, in any relevant sense, a maritime or admiralty matter.

It remains to consider whether any change in that situation has been made by paragraph 22(2)(n) of the *Federal Court Act*. In support of his position that this provision works a substantive change, counsel referred to *The King v. Armstrong*¹⁹ wherein it was held that the provision of section 16 of the *Act to amend "The Supreme and Exchequer Courts Act," and to make better provision for the Trial of Claims against the Crown*, Statutes of Canada, 1887, c. 16, giving the court jurisdiction to hear and determine

16. ...

(c) Every claim against the Crown arising out of any death or injury to the person or to property on any public work, resulting from the negligence of any officer or servant of the Crown, while acting within the scope of his duties or employment;

¹⁹ (1908) 40 S.C.R. 229.

nées dans le passage de l'ouvrage de Mayers intitulé *Admiralty Law and Practice* que j'ai cité, qui était appliqué par la Cour d'Amirauté sous le règne d'Edward III et avant les lois promulguées par Richard II et Henry IV, qui ont été ensuite interprétées et exécutées par les cours de *common law*, appliquant les principes de *common law* de manière à restreindre sévèrement la compétence de la Cour d'Amirauté. Mais, comme je l'ai déjà indiqué, le droit introduit par l'*Acte de l'Amirauté*, 1891 (Can.), à mon avis n'incluait pas le droit positif donnant au propriétaire d'un navire un recours en matière d'amirauté contre un charpentier pour des dommages provenant de la rupture d'un contrat afférent à la construction, à l'équipement ou à la réparation du navire. On ne m'a cité aucune jurisprudence, et je n'en ai trouvé aucune, indiquant que le droit maritime appliqué par la Cour d'Amirauté ait jamais inclus une loi traitant des droits du propriétaire du navire contre le charpentier en vertu d'un tel contrat, ou donnant à un propriétaire de navire un recours en dommages-intérêts dans un cas comme celui qui nous occupe. En outre, je ne pense pas que le fait que le contrat en question soit afférent à la construction d'un navire à livrer à flot suffise à le caractériser comme un contrat maritime, dans le sens où les affaires que j'ai examinées emploient cette expression ou, à toutes fins utiles, comme une question maritime ou d'amirauté.

Il reste à examiner si l'alinéa 22(2)n) de la *Loi sur la Cour fédérale* a apporté quelque changement à cette situation. L'avocat estime qu'elle a apporté un fort notable et, à l'appui de ce point de vue, il renvoie à *Le Roi c. Armstrong*¹⁹, où il a été statué que l'article 16 de l'*Acte à l'effet de modifier l'Acte des cours Suprême et de l'Échiquier, et d'établir de meilleures dispositions pour l'instruction des réclamations contre la Couronne*, Statuts du Canada, 1887, c. 16, qui donne compétence à la Cour pour instruire et juger («entendre et déterminer»)

i 16. ...

c) Toute réclamation contre la Couronne provenant de la mort de quelqu'un ou de blessures à la personne, ou de dommages à la propriété, sur un ouvrage public, résultant de la négligence de quelque employé ou serviteur de la Couronne, pendant qu'il agissait dans l'exercice de ses fonctions ou de son emploi;

¹⁹ (1908) 40 R.C.S. 229.

created a substantive right in the petitioner who previously had no right of action in tort against the Crown. The authority of the *Armstrong* decision and other decisions to the same effect, was later confirmed by the Privy Council in *Nisbet Shipping Co. Ltd. v. The Queen*²⁰. The wording of the enactment considered in the *Armstrong* case was, however, different from the present wording and, as the background against which it was enacted was one in which there was no liability on the Crown to be "determined", it was to be inferred that Parliament intended to impose liability on the Crown when the injury or damages had been caused by negligence in the circumstances defined. That inference appears to have been supported as well by the fact that there were, in the same statute, provisions authorizing the prosecution of any claim against the Crown by petition of right and requiring the Minister of Finance to pay out of unappropriated moneys in the Consolidated Revenue Fund any money or costs awarded to any person against the Crown. Here, as I see it, no comparable situation exists. No new liability is specifically or inferentially imposed on a shipwright and no new right is specifically or inferentially conferred on the shipowner. Their respective liabilities and rights under the contract are, as it seems to me, simply those arising under whatever provincial law is applicable thereto.

Accordingly, and notwithstanding the very able argument presented for the Crown by Mr. Nuss, I reach the conclusion that there is no federal law to support the jurisdiction of the Court to entertain the plaintiff's claim. As the result of this is at variance with the conclusion reached by Mr. Justice Addy in 1975 on an application to strike out the third party notice for want of jurisdiction, I

a créé un droit positif en faveur du requérant qui, auparavant, n'avait aucun droit d'action contre la Couronne en matière de responsabilité délictuelle. Le Conseil privé a confirmé plus tard le jugement *Armstrong* et les autres jugements analogues, dans *Nisbet Shipping Co. Ltd. c. La Reine*²⁰. Toutefois, le libellé du texte législatif examiné dans l'affaire *Armstrong* diffère du présent libellé et, vu qu'il a été adopté dans un contexte où il n'y avait aucune responsabilité de la Couronne à «déterminer», il faut en conclure que le Parlement a eu l'intention d'imposer une responsabilité à la Couronne quand les blessures ou les dommages étaient dus à la négligence dans certaines circonstances. A l'appui de cette conclusion, on peut faire remarquer que la loi en question contenait des dispositions autorisant des poursuites pour toutes les réclamations introduites contre la Couronne par pétition de droit et requérant le ministre des Finances de payer sur les fonds sans destination spéciale du Fonds de revenu consolidé toutes les sommes adjugées au pétitionnaire. En l'espèce, on ne trouve pas, selon moi, une situation comparable. Aucune responsabilité n'est imposée spécifiquement ou par déduction à un charpentier de navire et aucun droit n'est conféré spécifiquement ou par déduction au propriétaire du navire. A mon avis, en fait de responsabilités et de droits, ils n'ont en vertu du contrat que ceux prévus par les lois provinciales applicables.

En conséquence, et nonobstant la plaidoirie très valable que M^e Nuss a présentée au nom de la Couronne, je conclus qu'il n'existe pas de droit fédéral donnant à la Cour compétence pour connaître de la réclamation de la demanderesse. Ces conclusions différant de celles formulées en 1975 par le juge Addy, lors d'une demande de radiation de l'avis d'un tiers pour cause d'incompétence, je

²⁰ [1955] 4 D.L.R. 1 at page 3:

The *Exchequer Court Act* both in its original and amended form purported only to confer jurisdiction, but by a series of decisions, the authority of which cannot be questioned, it has been held that it not only conferred jurisdiction on the Court but also imposed liability on the Crown: see for instance *City of Quebec v. The Queen* (1894) 24 S.C.R. 420; *Filion v. The Queen* (1894) 4 Ex.C.R. 134; *R. v. Armstrong* (1908) 40 S.C.R. 229; *Gauthier v. The King* (1918) 56 S.C.R. 176. The question then is what is the measure of the liability which is not defined by the Act but is to be inferred from the creation of jurisdiction.

²⁰ [1955] 4 D.L.R. 1, à la page 3:

[TRADUCTION] La *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, tant dans sa version originale que modifiée, est censée conférer seulement la compétence, mais par une série de décisions, dont l'autorité ne peut être mise en cause, il a été statué qu'elle ne conférerait pas seulement une compétence à la Cour, mais imposait aussi une responsabilité à la Couronne. Voir, par exemple, la *Ville de Québec c. La Reine* (1894) 24 R.C.S. 420; *Filion c. La Reine* (1894) 4 R.C.É. 134; *R. c. Armstrong* (1908) 40 R.C.S. 229; *Gauthier c. Le Roi* (1918) 56 R.C.S. 176. La question qui se pose alors est la suivante: quelle est la mesure d'une responsabilité qui n'est pas définie dans la loi mais doit être déduite de la création d'une compétence?

should point out that his judgment was rendered prior to those of the Supreme Court in the *Quebec North Shore Paper Company* and *McNamara* cases which were the basis for the objection now raised by the defendant.

The action will, accordingly, be dismissed but, as both the plaintiff and the defendant proceeded, from the time of the institution of the action until the judgment of the Supreme Court in the *McNamara* case, on the assumption that the Court had jurisdiction, the defendant will be entitled only to the costs of the proceedings under Rule 474.

tiens à faire remarquer que son jugement est antérieur aux arrêts rendus par la Cour suprême dans *Quebec North Shore Paper Company* et *McNamara*, sur lesquels se fonde l'objection que soulève
a la défenderesse.

Je rejeterai donc l'action mais, vu que la demanderesse et la défenderesse ont toutes deux présumé, depuis le début de l'action jusqu'à l'arrêt de la Cour suprême dans *McNamara*, que la Cour était compétente, la défenderesse n'aura droit qu'aux dépens des procédures engagées en vertu de la Règle 474.
b