

T-2278-77

T-2278-77

Bensol Customs Brokers Limited, D. H. Grosvenor Incorporated, Neuchatel Swiss General Insurance Company Limited (Plaintiffs)

v.

Air Canada (Defendant)

Trial Division, Walsh J.—Montreal, May 8; Ottawa, May 26, 1978.

Jurisdiction — Aeronautics — Air cargo on international flight to Mirabel not delivered — Action based on breach of contract and tort — Statutes, international convention adopted by statute, and regulations affecting various aspects of carriage of goods by air, including air waybill — Whether or not action founded on applicable Canadian law necessary to exercise of Court's jurisdiction, pursuant to the Quebec North Shore decision — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 23 — Carriage by Air Act, R.S.C. 1970, c. C-14, s. 2 — Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air (Warsaw Convention), Articles 18(1),(2), 28(1), 30(3) — Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, ss. 6(1), 14(1) — The British North America Act, 1867, 30 & 31 Victoria, c. 3 (U.K.) (R.S.C. 1970, Appendix II).

This is an application for preliminary determination of a question of law pursuant to Rule 474 on the question of the jurisdiction of the Court, by virtue of section 23 of the *Federal Court Act*, to entertain this action. Defendant received cargo in good order and condition from a company in London, England, for carriage to Mirabel Airport, in the Province of Quebec. The shipment was never delivered to the consignee, but was lost or stolen while in defendant's custody. The action is based on the contract of carriage and on the negligence of defendant's employees. The issue is whether or not there is applicable Canadian law as required by the *Quebec North Shore* case.

Held, the application is allowed and the action is dismissed. The federal authority has the power to vest claims for relief or remedies under an Act of the Parliament of Canada relating to carriage of goods by air from abroad into Canada in the Federal Court. The question before the Court is not whether the federal authority has the right to adopt such legislation or whether such legislation has been adopted but rather the question of whether the proceedings find their origin in such legislation. The plaintiffs cannot sue on the legislation alone. What the legislation and more specifically the Convention does is to set out the requirements of a waybill covering the international carriage of cargo. It is the waybill itself which is the contract between the parties on which the action must be brought. Plaintiffs' allegations of tort are matters within the provincial area of jurisdiction.

Bensol Customs Brokers Limited, D. H. Grosvenor Incorporated, Neuchatel Swiss General Insurance Company Limited (Demandereses)

c.

Air Canada (Défenderesse)

Division de première instance, le juge Walsh—Montréal, le 8 mai; Ottawa, le 26 mai 1978.

Compétence — Aéronautique — Non-livraison d'un colis expédié sur un vol international à destination de Mirabel — Action fondée à la fois sur la responsabilité contractuelle et délictuelle — Convention internationale adoptée par un texte de loi; textes législatifs et règlements traitant de différents sujets se rapportant au transport de marchandises par air, y compris la lettre de transport aérien — Est-il nécessaire que l'action soit fondée sur une loi canadienne applicable pour permettre à la Cour d'exercer sa compétence conformément à l'arrêt Quebec North Shore? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 23 — Loi sur le transport aérien, S.R.C. 1970, c. C-14, art. 2 — Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (Convention de Varsovie), articles 18(1),(2), 28(1), 30(3) — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 6(1) et 14(1) — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Victoria, c. 3 (R.-U.) (S.R.C. 1970, Appendice II).

Il s'agit ici d'une demande, présentée conformément à la Règle 474, de décision sur un point de droit, la compétence de la Cour à connaître de la présente action en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La défenderesse a reçu d'une compagnie de Londres (Angleterre) un colis en bon état à transporter à l'aérodrome de Mirabel (Québec). Le colis n'a jamais été livré à la destinataire; il a été perdu ou volé pendant qu'il était sous la garde de la défenderesse. L'action invoque le contrat de transport et allègue la négligence des employés de la défenderesse. Il s'agit de savoir s'il existe une loi canadienne applicable comme il était requis dans l'affaire *Quebec North Shore*.

Arrêt: la demande est accueillie et l'action est rejetée. Les autorités fédérales ont le pouvoir de conférer à la Cour fédérale compétence pour connaître des actions en indemnisation ou des recours conformes à une loi du Parlement du Canada relative au transport aérien de marchandises au pays en provenance de l'étranger. La question soulevée auprès de la Cour n'est pas de savoir si l'autorité fédérale a le droit d'adopter une telle législation, ou si celle-ci a été adoptée, mais plutôt de savoir si l'action tire son origine de cette législation. Les demandereses ne peuvent poursuivre en vertu de la seule législation. Ce que fait cette dernière, et plus spécialement ce que fait la Convention, c'est de fixer les modalités du connaissance aérien couvrant le transport international des marchandises. C'est ce connaissance aérien qui constitue le contrat liant les parties, contrat en vertu duquel l'action doit être intentée. Les allégations des demandereses visant la responsabilité délictuelle sont des matières qui relèvent de la compétence provinciale.

McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen [1977] 2 S.C.R. 654, applied. *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.* [1977] 2 S.C.R. 1054, applied. *R. v. Prytula* [1978] 1 F.C. 198, followed. *Canadian Fur Co. (NA) Ltd. v. KLM Royal Dutch Airlines* [1974] 2 F.C. 944, considered. *Swiss Bank Corp. v. Air Canada* [1976] 1 F.C. 30, considered.

APPLICATION.

COUNSEL:

Gerald Barry for plaintiffs.
Jean Clerk and *Michel Martineau* for defendant.

SOLICITORS:

McMaster Meighen, Montreal, for plaintiffs.
Giard, Gagnon, Clerk & Perron, Montreal, for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: This is an application for preliminary determination of a question of law pursuant to Rule 474 of the Rules of this Court on the question of the jurisdiction of the Court to entertain this action. On or about March 19 defendant received from Ace Shipping Limited in London, England for air carriage to Mirabel Airport in the Province of Quebec one bale containing 1080 raw mink skins in good order and condition for carriage and delivery to plaintiff Bensol. The shipment was never delivered to the consignee but was lost or stolen while in the custody of defendant. The action is based on the contract of carriage and on the negligence of defendant's employees. Plaintiffs contend that the Court has jurisdiction by virtue of section 23 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, which reads as follows:

23. The Trial Division has concurrent original jurisdiction as well between subject and subject as otherwise, in all cases in which a claim for relief is made or a remedy is sought under an Act of the Parliament of Canada or otherwise in relation to any matter coming within any following class of subjects, namely bills of exchange and promissory notes where the Crown is a party to the proceedings, aeronautics, and works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province, except to the extent that jurisdiction has been otherwise specially assigned. [Underlining mine.]

Arrêts appliqués: *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654; *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée* [1977] 2 R.C.S. 1054. Arrêt suivi: *R. c. Prytula* [1978] 1 C.F. 198. Arrêts examinés: *Canadian Fur Co. (NA) Ltd. c. KLM Lignes aériennes royales néerlandaises* [1974] 2 C.F. 944; *Swiss Bank Corp. c. Air Canada* [1976] 1 C.F. 30.

DEMANDE.

AVOCATS:

Gerald Barry pour les demandereses.
Jean Clerk et *Michel Martineau* pour la défenderesse.

PROCUREURS:

McMaster Meighen, Montréal, pour les demandereses.
Giard, Gagnon, Clerk & Perron, Montréal, pour la défenderesse.

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

LE JUGE WALSH: Il s'agit ici d'une demande, présentée conformément à la Règle 474 de la Cour, de décision préliminaire sur un point de droit, de la compétence de la Cour à connaître de la présente action. Vers le 19 mars, la défenderesse a reçu de Ace Shipping Limited, de Londres (Angleterre), par voie aérienne, à l'aérodrome de Mirabel (Québec), un ballot contenant 1080 peaux de vison brutes en bon état à transporter et livrer à la demanderesse Bensol. Le colis n'a jamais été livré à la destinataire; il a été perdu ou volé pendant qu'il était sous la garde de la défenderesse. L'action invoque le contrat de transport et allègue la négligence des employés de la défenderesse. Les demandereses font valoir que la Cour est compétente en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, lequel est libellé comme suit:

23. La Division de première instance a compétence concurrente en première instance, tant entre sujets qu'autrement, dans tous les cas où une demande de redressement est faite en vertu d'une loi du Parlement du Canada ou autrement, en matière de lettres de change et billets à ordre lorsque la Couronne est partie aux procédures, d'aéronautique ou d'ouvrages et entreprises reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province, sauf dans la mesure où cette compétence a par ailleurs fait l'objet d'une attribution spéciale. [C'est moi qui souligne.]

With respect to the question of whether there is applicable Canadian law as required by the case of *Quebec North Shore Paper Company v. Canadian Pacific Limited*¹ in which Laskin C.J. stated at pages 1065-66:

It is also well to note that s. 101 does not speak of the establishment of Courts in respect of matters within federal legislative competence but of Courts "for the better administration of the laws of Canada". The word "administration" is as telling as the plural words "laws", and they carry, in my opinion, the requirement that there be applicable and existing federal law, whether under statute or regulation or common law, as in the case of the Crown, upon which the jurisdiction of the Federal Court can be exercised. Section 23 requires that the claim for relief be one sought under such law.

plaintiffs contend that such law is to be found in an *Act to give effect to a Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air (Carriage by Air Act)*² and the Convention annexed thereto. Section 2 of that statute reads in part as follows:

2. (1) On and after the 1st day of July 1947, the provisions of the Convention as set out in Schedule I, so far as they relate to the rights and liabilities of carriers, passengers, consignors, consignees and other persons and subject to the provisions of this section, have the force of law in Canada in relation to any carriage by air to which the Convention applies, irrespective of the nationality of the aircraft performing that carriage.

(2) Subject to this section, the provisions of the Convention set out in Schedule I, as amended by the Protocol set out in Schedule III, in so far as they relate to the rights and liabilities of carriers, passengers, consignors, consignees and other persons, have the force of law in Canada in relation to any carriage by air to which the Convention as so amended applies, irrespective of the nationality of the aircraft performing that carriage.

The Convention requires that there be an air waybill. Article 13(3) provides that if the carrier admits the loss of the cargo the consignee is entitled to put into force against the carrier the rights which flow from the contract of carriage. Article 18(1) and (2) read as follows:

Article 18

(1) The carrier is liable for damage sustained in the event of the destruction or loss of, or of damage to, any registered baggage or any cargo, if the occurrence which caused the damage so sustained took place during the carriage by air.

¹ [1977] 2 S.C.R. 1054.

² R.S.C. 1970, c. C-14.

Il s'agit de savoir s'il existe une loi canadienne applicable, comme il était requis dans l'affaire *Quebec North Shore Paper Company c. Canadien Pacifique Limitée*¹, où le juge en chef Laskin s'est ainsi exprimé aux pages 1065 et 1066:

Il convient également de souligner que l'art. 101 ne traite pas de la création des tribunaux pour connaître des sujets relevant de la compétence législative fédérale, mais «pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada». Le terme «exécution» est aussi significatif que le mot pluriel «lois». A mon avis, ils supposent tous deux l'existence d'une législation fédérale applicable, que ce soit une loi, un règlement ou la *common law*, comme dans le cas de la Couronne, sur lesquels la Cour fédérale peut fonder sa compétence. L'article 23 exige que la demande de redressement soit faite en vertu de pareille loi.

Les demandresses soutiennent que la loi en question est la *Loi ayant pour objet de donner effet à une Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (Loi sur le transport aérien)*² (ainsi que la Convention y annexée). Voici le texte de l'article 2 de cette loi:

2. (1) A compter du 1^{er} juillet 1947, les dispositions de la Convention énoncées dans l'annexe I, dans la mesure où elles se rapportent aux droits et responsabilités des transporteurs, voyageurs, expéditeurs, destinataires et autres personnes, et sous réserve des dispositions du présent article, ont force de loi au Canada relativement à tout transport aérien auquel s'applique la Convention, sans tenir compte de la nationalité de l'aéronef exécutant le transport.

(2) Sous réserve du présent article, les dispositions de la Convention reproduite à l'annexe I, modifiée par le Protocole énoncé à l'annexe III, dans la mesure où elles se rapportent aux droits et responsabilités des transporteurs, passagers, expéditeurs, destinataires et autres personnes, ont force de loi au Canada relativement à tout transport aérien auquel s'applique la Convention ainsi modifiée, sans tenir compte de la nationalité de l'aéronef exécutant ce transport.

La Convention exige que soit établie et délivrée une lettre de transport aérien. L'article 13(3) dispose que, si le transporteur reconnaît la perte de la marchandise, le destinataire est autorisé à faire valoir vis-à-vis du transporteur les droits résultant du contrat de transport. Voici le texte de l'article 18(1) et (2):

Article 18

(1) Le transporteur est responsable du dommage survenu en cas de destruction, perte ou avarie de bagages enregistrés ou de marchandises lorsque l'événement qui a causé le dommage s'est produit pendant le transport aérien.

¹ [1977] 2 R.C.S. 1054.

² S.R.C. 1970, c. C-14.

(2) The carriage by air within the meaning of the preceding paragraph comprises the period during which the baggage or cargo is in charge of the carrier, whether in an aerodrome or on board an aircraft, or, in the case of a landing outside an aerodrome, in any place whatsoever.

Article 28(1) of the Convention reads:

Article 28

(1) An action for damages must be brought, at the option of the plaintiff, in the territory of one of the High Contracting Parties, either before the Court having jurisdiction where the carrier is ordinarily resident, or has his principal place of business, or has an establishment by which the contract has been made or before the Court having jurisdiction at the place of destination.

Article 30(3) reads:

Article 30

(3) As regards baggage or cargo, the passenger or consignor will have a right of action against the first carrier, and the passenger or consignee who is entitled to delivery will have a right of action against the last carrier, and further, each may take action against the carrier who performed the carriage during which the destruction, loss, damage or delay took place. These carriers will be jointly and severally liable to the passenger or to the consignor or consignee.

In addition to this statute plaintiffs refer to the *Aeronautics Act*³. Subsection 6(1) of this Act provides for the making of regulations governing *inter alia*

6. (1) ...

(d) the conditions under which aircraft may be used or operated;

(e) the conditions under which goods, mails and passengers may be transported in aircraft and under which any act may be performed in or from aircraft or under which aircraft may be employed;

By section 14(1) of the Act the Canadian Transport Commission may make regulations *inter alia*

14. (1) ...

(i) providing for uniform bills of lading and other documentation;

(m) respecting traffic, tolls and tariffs and providing for

(i) the disallowance or suspension of any tariff or toll by the Commission,

(ii) the substitution of a tariff or toll satisfactory to the Commission, or

(iii) the prescription by the Commission of other tariffs or tolls in lieu of the tariffs or tolls so disallowed;

(2) Le transport aérien, au sens de l'alinéa précédent, comprend la période pendant laquelle les bagages ou marchandises se trouvent sous la garde du transporteur, que ce soit dans un aéroport ou à bord d'un aéronef ou dans un lieu quelconque en cas d'atterrissage en dehors d'un aéroport.

^a L'article 28(1) de la Convention se lit ainsi:

Article 28

(1) L'action en responsabilité devra être portée, au choix du demandeur, dans le territoire d'une des Hautes Parties Contractantes, soit devant le tribunal du domicile du transporteur, du siège principal de son exploitation ou du lieu où il possède un établissement par le soin duquel le contrat a été conclu, soit devant le tribunal du lieu de destination.

^c L'article 30(3) est ainsi libellé:

Article 30

(3) S'il s'agit de bagages ou de marchandises, l'expéditeur aura recours contre le premier transporteur et le destinataire qui a le droit à la délivrance contre le dernier, et l'un et l'autre pourront, en outre, agir contre le transporteur ayant effectué le transport au cours duquel la destruction, la perte, l'avarie ou le retard se sont produits. Ces transporteurs seront solidairement responsables envers l'expéditeur et le destinataire.

^e Les demandereses invoquent aussi, outre la susdite loi, la *Loi sur l'aéronautique*³, dont le paragraphe 6(1) prévoit l'établissement de règlements visant à régir, entre autres,

^f 6. (1) ...

d) les conditions dans lesquelles les aéronefs peuvent être utilisés et mis en service;

e) les conditions dans lesquelles des marchandises, du courrier et des passagers peuvent être transportés en aéronef, les conditions dans lesquelles peut être accompli quelque acte

^g dans un aéronef ou d'un aéronef, ou les conditions dans lesquelles peut être employé un aéronef;

En vertu de l'article 14(1) de la même loi, la Commission canadienne des transports peut établir des règlements

^h

14. (1) ...

i) prévoyant l'uniformité des connaissements et autres documents;

m) concernant le trafic, les taxes et les tarifs, et pourvoyant

(i) à l'annulation ou à la suspension, par la Commission, de tout tarif ou de toute taxe,

(ii) à la substitution d'un tarif ou d'une taxe satisfaisants pour la Commission, ou

(iii) à l'établissement, par la Commission, de tarifs ou taxes remplaçant des tarifs ou taxes annulés par elle;

³ R.S.C. 1970, c. A-3.

³ S.R.C. 1970, c. A-3.

(n) respecting the manner and extent to which any regulations with respect to traffic, tolls or tariffs shall apply to any air carrier licensed by the Commission or to any person operating an international air service pursuant to any international agreement or convention relating to civil aviation to which Canada is a party;

Plaintiffs contend that these are laws of Canada and that Parliament could validly confer jurisdiction on the Federal Court for the administration of them, and that this has been done by section 23, by virtue of the provisions of section 101 of *The British North America Act, 1867* which reads as follows:

101. The parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.

In order to succeed in their contentions plaintiffs must establish that the action comes within the heading either of Aeronautics as used in section 23 or of Works and Undertakings Extending Beyond the Limits of a Province. Aeronautics was not of course referred to as such in *The British North America Act, 1867* but Works and Undertakings are referred to in section 92(10)(a) giving exclusive jurisdiction to the provinces except for

92. (10) ...

a. Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province:

Two judgments of my brother Justice Addy, both rendered however before the judgment in the *Quebec North Shore* case (*supra*), have dealt with the jurisdiction of this Court over a claim arising out of international carriage by air into Canada both cases rejecting the jurisdiction. In the first of these, that of *Canadian Fur Company (NA) Ltd. v. KLM Royal Dutch Airlines*⁴ a considerable part of the argument appears to have been devoted to attempting to establish that the words "navigation and shipping" in section 22(1) of the *Federal Court Act* included navigation by air. This contention was categorically rejected, the argument that navigation and shipping by air might have been

⁴ [1974] 2 F.C. 944.

n) prescrivant de quelle façon et dans quelle mesure tout règlement concernant le trafic, les taxes ou les tarifs doit s'appliquer à un transporteur aérien autorisé par la Commission ou à toute personne qui exploite un service aérien international conformément à une entente ou convention internationale relative à l'aviation civile et à laquelle le Canada est partie;

Les demandresses font valoir qu'il s'agit là de lois du Canada et que le Parlement pouvait valablement donner compétence à la Cour fédérale pour en assurer l'application, ce qu'il a fait par l'article 23, en vertu des dispositions de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Ce dernier article est libellé comme suit:

101. Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.

Pour voir accueillir leurs allégations, les demandresses doivent établir que l'action met en cause l'aéronautique au sens de l'article 23, ou des ouvrages et entreprises s'étendant au-delà des limites d'une province. Bien entendu, l'aéronautique n'a pas été évoquée en tant que telle par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, mais l'article 92(10)a) cite des travaux et entreprises et donne compétence exclusive aux provinces, sauf pour les

92. (10) ...

a. Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;

Deux jugements de mon collègue le juge Addy, tous deux rendus il est vrai avant la décision *Quebec North Shore* (précitée), ont traité de la compétence de la Cour fédérale à connaître d'un litige relatif au transport aérien international à destination du Canada. Les deux jugements concluent à l'incompétence. Dans la première de ces affaires, *Canadian Fur Company (NA) Ltd. c. KLM Lignes aériennes royales néerlandaises*⁴, une partie considérable de la plaidoirie semble avoir été consacrée à tenter d'établir que les mots «navigation ou ... marine marchande» figurant à l'article 22(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* désignaient aussi la navigation aérienne. Cette

⁴ [1974] 2 C.F. 944.

intended to be included in the use of these words in section 91(10) of *The British North America Act, 1867* being found to be absurd. The second argument however was based on the use of the word "aeronautics" in section 23 of the *Federal Court Act* and the question of whether the meaning was to be extended to include a claim for loss of cargo arising from negligence of the carrier was considered, and the cases of *Johannesson v. The Rural Municipality of West St. Paul*⁵, *Okanagan Helicopters Ltd. v. Canadian Pacific Limited*⁶, *In re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*⁷ and *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Ontario*⁸ as well as various dictionary definitions of "aeronautics" were dealt with. He states at page 952:

Nowhere can I find the word "aeronautics" used to describe, even remotely, a body of laws, rules or jurisprudence governing the right of a citizen to claim against an air carrier for negligence or pursuant to a contract of carriage. Before extending to a word in a statute, a meaning which is not to be found in a dictionary and which is not of common usage, an extremely cogent and compelling reason to do so must exist, a much more compelling one than would be required to restrict the meaning of a word. No reason whatsoever was advanced as to why such an extended meaning should be given except to point to section 14(1)(i) of the *Aeronautics Act* wherein, among the many other powers given to the Commission by section 14, it is given the power to make regulations providing for uniform bills of lading and other documentation. The mere fact that in the *Aeronautics Act* such a power to make regulations concerning bills of lading is included among the numerous matters in the Act, all of which concern the control of air navigation and airports generally, is certainly not sufficient grounds to interpret the word "aeronautics" as used in section 23 of the *Federal Court Act* as including the jurisdiction to deal with claims between subjects arising out of an air bill.

and again on page 953:

Parliament may well grant a remedy or create a right but the Federal Court of Canada does not, by such enactment alone, acquire jurisdiction if other courts in the land possess the required jurisdiction to decide the matter (ref. *Federal Court Act*, section 25) and, there is no doubt that the Superior Court of Quebec possesses jurisdiction to deal with this matter.

allégation a été rejetée catégoriquement, l'argument voulant que ces mots, utilisés par l'article 91(10) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, désignent aussi la navigation et le transport par air, ayant été jugée absurde. Toutefois, la seconde plaidoirie était fondée sur l'emploi du mot «aéronautique» dans l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale* et examinait la question de savoir si le sens devait en être étendu jusqu'à comprendre une action intentée pour la perte de marchandises, perte attribuable à la négligence du transporteur. On a évoqué les décisions *Johannesson c. La municipalité rurale de West St. Paul*⁵, *Okanagan Helicopters Ltd. c. Canadien Pacifique Limitée*⁶, *In re la réglementation et le contrôle de l'aéronautique du Canada*⁷ et *Le procureur général du Canada c. Le procureur général de l'Ontario*⁸, ainsi que diverses définitions du terme «aéronautique». Le juge Addy déclare à la page 952:

Je ne peux trouver nulle part le mot «aéronautique» utilisé pour décrire, même indirectement, un corps de lois, de règles ou de jurisprudence régissant le droit d'un citoyen à présenter une demande à l'encontre d'un transporteur aérien en raison d'une négligence ou conformément à un contrat de transport. Avant de donner à un mot dans une loi une signification qu'il n'a pas dans un dictionnaire et qui n'est pas d'un usage courant, il doit exister une raison extrêmement valable et impérative de le faire, beaucoup plus impérative que celle qui serait nécessaire pour restreindre le sens d'un mot. Aucune raison de cet ordre n'a été avancée pour justifier qu'il faudrait donner au mot un sens plus large, excepté pour faire remarquer que l'article 14(1)i) de la *Loi sur l'aéronautique* confère à la Commission le pouvoir, entre autres, d'établir des règlements prévoyant l'uniformité des connaissements et autres documents. Le simple fait que dans la *Loi sur l'aéronautique* ce pouvoir d'établir des règlements relatifs aux connaissements figure parmi les nombreux objets de la Loi qui ont tous rapport au contrôle de la navigation aérienne et des aéroports en général, ne constitue certainement pas des motifs suffisants pour interpréter le mot «aéronautique», tel qu'il est utilisé à l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*, comme englobant la compétence pour examiner des demandes entre sujets découlant d'un connaissement aérien.

et encore à la page 953:

Le Parlement peut fort bien accorder un redressement ou créer un droit mais la Cour fédérale du Canada ne peut pas, par cette seule disposition, être compétente si d'autres tribunaux dans le pays possèdent la compétence nécessaire pour trancher la question (voir l'article 25 de la *Loi sur la Cour fédérale*) et il ne fait aucun doute que la Cour supérieure du Québec a compétence en l'espèce.

⁵ [1952] 1 S.C.R. 292.

⁶ [1974] 1 F.C. 465.

⁷ [1932] A.C. 54.

⁸ [1937] 1 D.L.R. 673 and [1937] A.C. 326 at 351.

⁵ [1952] 1 R.C.S. 292.

⁶ [1974] 1 C.F. 465.

⁷ [1932] A.C. 54.

⁸ [1937] 1 D.L.R. 673 et [1937] A.C. 326, à la page 351.

In the case of *Swiss Bank Corporation v. Air Canada*⁹ he makes the same conclusion as to the meaning of the word "aeronautics". At page 34 he states:

Finally, it was argued that the Federal Court has been granted jurisdiction pursuant to section 23 of the *Federal Court Act* on the grounds that the right of action is founded on an act of the Parliament of Canada, namely, the *Carriage by Air Act* and, more specifically, Article 30 of the Warsaw Convention annexed as Schedule I of the Act, and that such carriage constitutes: "... works and undertakings ... extending beyond the limits of a province ...". Although the right of recovery against Air Canada may well be founded on Article 30 of Schedule I of the *Carriage by Air Act*, I do not hesitate in coming to the conclusion that the carriage of air freight does not constitute a work or undertaking of the Crown; it is the work and undertaking of Air Canada, a corporation created by the Crown. [Underlining mine.]

As pointed out in argument before me this passage may not be entirely accurate in view of the wording of section 23 of the *Federal Court Act* (*supra*) because of the comma after the word *proceedings* which seems to indicate that jurisdiction is conferred *inter alia* over "bills of exchange and promissory notes where the Crown is a party to the proceedings" but that the same limitation does not apply to the word "aeronautics" which stands by itself.

In the Trial judgment in the case of *Canadian Pacific Ltd. v. Quebec North Shore Paper Company*¹⁰ which dealt with rail and sea transport rather than air transport Addy J. no longer limited the meaning of "works and undertakings" as used in section 23 of the *Federal Court Act* to works and undertakings of the Crown for he stated at page 410:

The words "... works and undertakings ... extending beyond a limit of a province ..." as used in section 23 of the *Federal Court Act* are exactly the same words as used in subsection 92(10)(a) of the *British North America Act* and therefore if Parliament by that subsection does have jurisdiction in the present case, it is evident that the jurisdiction must be taken to have been granted by Parliament to the Federal Court since the former chose to use the precise words on which its legislative power is founded.

This was confirmed in the Court of Appeal judgment in the said case¹¹ in which Le Dain J. stated at page 652:

⁹ [1976] 1 F.C. 30.

¹⁰ [1976] 1 F.C. 405.

¹¹ [1976] 1 F.C. 646.

Dans le jugement *Swiss Bank Corporation c. Air Canada*⁹, il arrive à la même conclusion quant au sens du mot «aéronautique». Il déclare à la page 34:

Enfin, on a soutenu que la Cour fédérale était compétente en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*, aux motifs que le droit d'action se fonde sur une loi du Parlement du Canada, c'est-à-dire la *Loi sur le transport aérien* et, plus précisément l'article 30 de la Convention de Varsovie constituant l'annexe I de la Loi, et qu'un tel transport constitue des: «... ouvrages ou entreprises ... s'étendant au-delà des limites d'une province ...». Le droit de demander réparation à Air Canada peut bien se fonder sur l'article 30 de l'annexe I de la *Loi sur le transport aérien*, mais je n'hésite pas à conclure que le transport de fret aérien ne constitue pas un ouvrage ou une entreprise de la Couronne; c'est un ouvrage et une entreprise d'Air Canada, compagnie créée par la Couronne. [C'est moi qui souligne.]

Comme on l'a signalé dans la plaidoirie prononcée devant moi, ce passage n'est peut-être pas entièrement exact, compte tenu du libellé de l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale* (précitée) car la virgule placée après le mot *procédures* semble indiquer que la compétence est attribuée entre autres «en matière de lettres de change et billets à ordre lorsque la Couronne est partie aux procédures», et que la même limitation ne s'applique pas au mot «aéronautique» qui est pris en lui-même.

Dans le jugement de première instance *Canadian Pacific Ltée c. Quebec North Shore Paper Company*¹⁰, qui porte sur le transport ferroviaire et maritime et non sur le transport aérien, le juge Addy n'a plus limité le sens des mots «ouvrages et entreprises» dans l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale* aux ouvrages et entreprises de la Couronne, comme il le déclare à la page 410:

Les termes «... ouvrages et entreprises ... s'étendant au-delà des limites d'une province ...» à l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale* reproduisent l'expression utilisée au paragraphe 92(10)(a) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; si, en vertu de ce dernier article, le Parlement a compétence dans l'affaire présente, il est donc évident qu'il convient de considérer cette compétence comme conférée à la Cour fédérale par le Parlement, puisque ce dernier a repris les termes exacts sur lesquels est fondé son pouvoir législatif.

Cela a été confirmé par le jugement de la Cour d'appel dans la susdite affaire¹¹, où le juge Le Dain a déclaré à la page 652:

⁹ [1976] 1 C.F. 30.

¹⁰ [1976] 1 C.F. 405.

¹¹ [1976] 1 C.F. 646.

It is reasonable to conclude that section 23 contemplates that where Parliament has legislative jurisdiction to make laws in relation to a matter because it falls within the class of subjects described in section 92(10)(a) of the *B.N.A. Act*—"Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province"—this Court has jurisdiction in a case in which the claim for relief relates to such a matter.

The Supreme Court reversed these judgments on the ground that there had to be applicable federal law for the Federal Court to administer. The Supreme Court judgment [[1977] 2 S.C.R. 1054] assessed section 23 under the terms of section 101 of *The British North America Act, 1867* authorizing the establishment of the Court. In rendering the judgment of the Court Chief Justice Laskin stated at page 1058:

In the present case there is no Act of the Parliament of Canada under which the relief sought in the action is claimed. The question of jurisdiction of the Federal Court hinges therefore on the words in s. 23 "or otherwise", and this apart from the additional and sequential question whether the claim is in relation to any matter coming within any of the classes of subjects specified in the latter part of s. 23. The contention on the part of the respondents, which was in effect upheld in the Federal Courts, was that judicial jurisdiction under s. 101 is co-extensive with legislative jurisdiction under s. 91* and, therefore, s. 23 must be construed as giving the Federal Court jurisdiction in respect of the matters specified in the latter part of the section, even in the absence of existing legislation, if Parliament has authority to legislate in relation to them. The contention is complemented by the assertion that there is applicable law to govern the claims for relief, pending any legislation by Parliament, and that it is the law of the Province which must, *pro tanto*, be regarded as federal law. This contention suggests a comprehensive incorporation or referential adoption of provincial law to feed the jurisdiction of the Federal Court under s. 23.

Reference was made to the cases of *Consolidated Distilleries Limited v. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*¹² and the judgment of the Privy

* In the present case since there is no question that this could come under Navigation and Shipping which is assigned to the federal authority under section 91(10) of *The British North America Act, 1867*, it is section 92(10)(a) (*supra*) in which the question of jurisdiction is argued, but the same reasoning would apply.

¹² [1930] S.C.R. 531.

Il est raisonnable de conclure que l'article 23 prévoit que, lorsque le Parlement a compétence pour légiférer relativement à une matière parce qu'elle tombe dans les catégories de sujets énumérées à l'article 92(10)(a) de l'*Acte de l'A.N.B.*—"Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre province ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province"—cette cour a compétence pour examiner une demande de redressement se rapportant à cette matière.

La Cour suprême a infirmé ces jugements au motif qu'il existait une loi fédérale applicable confiée à l'administration de la Cour fédérale. L'arrêt de la Cour suprême [[1977] 2 R.C.S. 1054] a interprété l'article 23 de concert avec l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, lequel autorise la création de la Cour fédérale. Rendant le jugement de la Cour suprême, le juge en chef Laskin s'est ainsi exprimé à la page 1058:

En l'espèce, le redressement réclamé ne l'est pas en vertu d'une loi du Parlement du Canada. La question de la compétence de la Cour fédérale tourne donc autour des termes «ou autrement» employés à l'art. 23 et cela, indépendamment de la question subsidiaire de savoir si la demande se rattache à une matière relevant de la catégorie de sujets énumérés dans la dernière partie de l'art. 23. Selon l'argument des intimées, retenu en première instance et en appel par la Cour fédérale, la compétence judiciaire en vertu de l'art. 101 recouvre le même domaine que la compétence législative en vertu de l'art. 91*. Par conséquent, l'art. 23 doit être interprété de façon à donner compétence à la Cour fédérale dans les domaines énumérés à la fin de l'article et ce, même en l'absence de législation sur ces sujets, si le Parlement a le pouvoir de légiférer à leur égard. On affirme en outre, à l'appui de ce point, qu'il existe une législation applicable régissant les demandes de redressement, jusqu'à ce que le Parlement légifère, et que c'est la législation provinciale qui doit, *pro tanto*, être considérée comme de la législation fédérale. Cette prétention suppose l'incorporation de l'ensemble de la législation provinciale ou son adoption par renvoi afin d'alimenter la compétence de la Cour fédérale en vertu de l'art. 23.

Il a cité la décision *Consolidated Distilleries Limited c. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*¹², ainsi que celle du Conseil privé *Consolidat-*

* Comme en l'espèce il n'est pas douteux qu'il ne pouvait s'agir de navigation et bâtiments ou navires, qui relèvent de la Cour fédérale en vertu de l'article 91(10) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, c'est en vertu de l'article 92(10)(a) précité que la compétence est contestée, mais le même raisonnement s'appliquerait.

¹² [1930] R.C.S. 531.

Council in *Consolidated Distilleries Limited v. The King*¹³ setting aside the judgment of the Supreme Court in the said case¹⁴. At page 1060 Chief Justice Laskin quotes the judgment of Duff J. in the second *Consolidated Distilleries Limited* case in the Supreme Court at page 422 in which he stated:

I find no difficulty in holding that the Parliament of Canada is capable, in virtue of the powers vested in it by section 101 of the *British North America Act*, of endowing the Exchequer Court with authority to entertain such actions as these. I do not doubt that "the better administration of the laws of Canada," embraces, upon a fair construction of the words, such a matter as the enforcement of an obligation contracted pursuant to the provisions of a statute of that Parliament or of a regulation having the force of statute.

In the Privy Council decision Lord Russell of Killowen stated at page 521 in discussing section 30(d) of the *Exchequer Court Act* which gave the Court jurisdiction "in all other actions and suits of a civil nature at common law or equity in which the Crown is plaintiff or petitioner":

It was suggested that if read literally, and without any limitation, that sub-section would entitle the Crown to sue in the Exchequer Court and subject defendants to the jurisdiction of that Court, in respect of any cause of action whatever, and that such a provision would be ultra vires the Parliament of Canada as one not covered by the power conferred by s. 101 of the *British North America Act*. Their Lordships, however, do not think that sub-s. (d), in the context in which it is found, can properly be read as free from all limitations. They think that in view of the provisions of the three preceding sub-sections the actions and suits in sub-s. (d) must be confined to actions and suits in relation to some subject-matter, legislation in regard to which is within the legislative competence of the Dominion. So read, the sub-section could not be said to be ultra vires, and the present actions appear to their Lordships to fall within its scope.

Commenting on this Chief Justice Laskin states at page 1063 of the *Quebec North Shore* case:

I do not take its statement that "sub-s. (d) must be confined to actions . . . in relation to some subject matter legislation in regard to which is within the legislative competence of the Dominion" as doing anything more than expressing a limitation on the range of matters in respect of which the Crown in right of Canada may, as plaintiff, bring persons into the Exchequer Court as defendants. It would still be necessary for the Crown to found its action on some law that would be federal law under that limitation.

¹³ [1933] A.C. 508.

¹⁴ [1932] S.C.R. 419.

*ed Distilleries Limited c. Le Roi*¹³ qui infirmait l'arrêt rendu par la Cour suprême dans cette affaire¹⁴. A la page 1060, le juge en chef Laskin cite la décision rendue par le juge Duff dans la seconde affaire *Consolidated Distilleries Limited* soumise à la Cour suprême, où ce dernier a déclaré:

[TRADUCTION] Il me semble évident que le Parlement du Canada, en vertu des pouvoirs que lui confère l'art. 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, peut accorder à la Cour de l'Échiquier la compétence pour juger des actions comme celles-ci. Je ne doute pas qu'interprétée correctement, l'expression «la meilleure exécution des lois du Canada» comprend notamment l'exécution d'une obligation contractée conformément aux dispositions d'une loi de ce Parlement ou d'un règlement ayant force de loi.

Dans la décision du Conseil privé, lord Russell of Killowen, étudiant l'article 30d) de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier* qui donne compétence à cette cour [TRADUCTION] «dans toutes autres actions et poursuites d'ordre civil, en *common law* ou en *equity*, dans lesquelles la Couronne est demanderesse ou requérante», a déclaré à la page 521:

[TRADUCTION] On a avancé qu'interprété de façon littérale, sans aucune restriction, cet alinéa autoriserait la Couronne à poursuivre devant la Cour de l'Échiquier et à soumettre à la compétence de la Cour les défendeurs dans toute cause d'action, et qu'une telle disposition serait ultra vires du Parlement du Canada parce qu'elle ne relèverait pas des pouvoirs conférés par l'art. 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Toutefois, leurs Seigneuries estiment que, vu son contexte, on ne peut considérer l'al. d) comme exempt de toutes restrictions. Elles pensent qu'étant donné les dispositions des trois alinéas précédents, les actions et poursuites envisagées à l'al. d) se limitent à des actions portant sur des matières ressortissant au pouvoir législatif du Dominion. Interprété de cette façon, l'alinéa en question ne serait pas ultra vires, et il semble à leurs Seigneuries que les présentes actions entrent dans son domaine d'application.

Commentant cette déclaration, le juge en chef Laskin s'est ainsi prononcé à la page 1063 de l'affaire *Quebec North Shore*:

Je ne considère pas que sa déclaration selon laquelle [TRADUCTION] «les actions . . . envisagées à l'al. d) se limitent à des actions portant sur des matières ressortissant au pouvoir législatif du Dominion» fasse plus qu'exprimer une restriction quant à l'étendue des domaines à l'égard desquels la Couronne du chef du Canada peut intenter une action comme demanderesse devant la Cour de l'Échiquier. La Couronne devrait de toute façon fonder son action sur une loi qui serait fédérale aux termes de cette restriction.

¹³ [1933] A.C. 508.

¹⁴ [1932] R.C.S. 419.

Later on the same page in commenting on Addy J.'s judgment he states:

Addy J. did not deal with the effect of s. 101 of the *British North America Act* upon s. 23 of the *Federal Court Act*, and appeared to assume that he had jurisdiction if the enterprise contemplated by the agreement as a whole fell within federal legislative power. As I have already indicated, the question upon which he proceeded is not reached unless the claim for relief is found to be one made "under an Act of the Parliament of Canada or otherwise".

In the appeal judgment in this case Le Dain J. had stated at page 653:

In so far as the civil law of Quebec applies to a matter within federal legislative jurisdiction with respect to an extraprovincial undertaking contemplated by section 92(10)(a) of the *B.N.A. Act*, it forms part of the laws of Canada within the meaning of section 101 of the *B.N.A. Act* since it could be enacted, amended or repealed by the Parliament of Canada. In other words, Parliament could validly enact contract law to apply to matters falling within its jurisdiction with respect to such undertakings.

Chief Justice Laskin states at pages 1064-65. of the Supreme Court Judgment, after quoting the above passage:

I do not agree with the statement in the foregoing passage that "in so far as the civil law of Quebec applies to a matter within federal legislative jurisdiction . . . it forms part of the laws of Canada within the meaning of s. 101 of the *B.N.A. Act* since it could be enacted, amended or repealed by the Parliament of Canada". I do not understand how provincial laws can be amended or repealed by Parliament, albeit in relation to a matter within federal competence, unless they first have been made laws of Canada by adoption or enactment. I think it begs the question raised by the words "or otherwise" to say that merely because Quebec law applies to the claim for relief in this case, as it clearly would if the action were brought in the Quebec Superior Court, that law forms part of the laws of Canada, although there is no federal re-enactment or referential incorporation.

The learned Chief Justice however on page 1065 refers *inter alia* to the case of *Johannesson v. West St. Paul*¹⁵ stating in connection with this that "Provincial legislation cannot interfere with the integrity of enterprises under federal regulatory jurisdiction". In the *Johannesson* case Chief Justice Rinfret in discussing the decision of the Privy Council in the *Aeronautics* case¹⁶ stated at page 303:

¹⁵ [1952] 1 S.C.R. 292.

¹⁶ [1932] A.C. 54.

Plus loin à la même page, il déclare, commentant la décision du juge Addy:

Le juge Addy n'a pas étudié l'effet de l'art. 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* sur l'art. 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il semble avoir présumé qu'il avait compétence si l'entreprise prévue dans l'accord relevait du pouvoir législatif fédéral. Comme je l'ai déjà souligné, il lui fallait d'abord conclure que la demande de redressement était faite «en vertu d'une loi du Parlement du Canada ou autrement».

Statuant en appel dans cette affaire, le juge Le Dain avait dit à la page 653:

Dans la mesure où le droit civil du Québec s'applique à une matière tombant sous la compétence législative fédérale à l'égard d'une entreprise extra-provinciale aux termes de l'article 92(10)a) de l'*Acte de l'A.N.B.*, il fait partie des lois du Canada au sens de l'article 101 de l'*Acte de l'A.N.B.*, car le Parlement du Canada pourrait l'édicter, le modifier ou l'abroger. En d'autres termes, le Parlement peut légiférer en matière de contrats dans les domaines relevant de sa compétence à l'égard de ces entreprises.

Le juge en chef Laskin déclare aux pages 1064 et 1065 de l'arrêt de la Cour suprême, après avoir cité le passage ci-dessus:

Je ne partage pas son opinion selon laquelle «dans la mesure où le droit civil du Québec s'applique à une matière tombant sous la compétence législative fédérale . . . il fait partie des lois du Canada au sens de l'art. 101 de l'*Acte de l'A.N.B.*, car le Parlement du Canada pourrait l'édicter, le modifier ou l'abroger». Je ne vois pas comment des lois provinciales peuvent être modifiées ou abrogées par le Parlement, même si elles portent sur un domaine relevant de la compétence fédérale, à moins d'être auparavant adoptées ou promulguées en tant que lois fédérales. A mon avis, il serait tautologique de dire à propos de l'expression «ou autrement» que du seul fait que les lois du Québec s'appliquent à la présente demande de redressement, comme ce serait manifestement le cas si l'action était portée devant la Cour supérieure du Québec, ces lois font partie des lois du Canada, sans même avoir été promulguées comme lois fédérales ni adoptées par renvoi.

Le savant juge en chef à la page 1065, renvoie cependant à l'affaire *Johannesson c. West St. Paul*¹⁵ entre autres, et déclare à ce propos que «La législation provinciale ne peut entrer en conflit avec l'intégrité des entreprises relevant de la compétence réglementaire fédérale». Dans le jugement *Johannesson*, le juge en chef Rinfret, étudiant la décision du Conseil privé dans l'affaire de l'*Aéronautique*¹⁶, a déclaré à la page 303:

¹⁵ [1952] 1 R.C.S. 292.

¹⁶ [1932] A.C. 54.

... I entertain no doubt that the decision of the Judicial Committee is in its pith and substance that the whole field of aerial transportation comes under the jurisdiction of the Dominion Parliament.

The conclusion of Chief Justice Laskin as to jurisdiction under section 23 is set out at page 1065 where he states:

Jurisdiction under s. 23 follows if the claim for relief is under existing federal law, it does not precede the determination of that question.

While defendant does not dispute the constitutional validity of the *Aeronautics Act* or the *Carriage by Air Act* (hereinafter referred to as c. C-14) it contends that the origin of the claim does not arise from the statute or from the Convention attached to C-14 as a Schedule. It is its contention that the adopting of regulations for uniform bills of lading tolls and tariffs and the right to prescribe "conditions" of transportation for goods by air must be distinguished from the contract itself. The International Convention adopted in Canada by C-14 provides minimal conditions and while it is conceded that only the federal authority could ratify it it is contended that this does not give jurisdiction over contracts on which action can be taken in the provincial courts. Reference was made to section 2 of the waybill reading as follows:

2. (a) carriage hereunder is subject to the rules relating to liability established by the Convention, unless such carriage is not "international carriage" as defined by the Convention (See carrier's tariffs and conditions of carriage for such definition);

(b) to the extent not in conflict with the foregoing, carriage hereunder and other services performed by each carrier are subject to:

- (i) applicable laws (including national laws implementing the Convention), Government regulations, orders and requirements,
- (ii) provisions herein set forth, and
- (iii) applicable tariffs, rules, conditions of carriage, regulations and timetable (but not the times of departure and arrival therein) of such carrier, which are made part hereof and which may be inspected at any of its offices and at airports from which it operates regular services.

(c) for the purpose of the Convention, the agreed stopping places (which may be altered by carrier in case of necessity) are those places except the place of departure and the place of destination set forth on the face hereof or shown in carrier's timetables as scheduled stopping places for the route

(d) in the case of carriage subject to the Convention, the shipper acknowledges that he has been given an opportunity to make a special declaration of the value of the goods at

[TRADUCTION] ... il ne fait aucun doute pour moi que le caractère véritable de la décision du Comité judiciaire est que le domaine des transports aériens entre tout entier dans la compétence du Parlement du Dominion.

a La conclusion du juge en chef Laskin quant à la compétence dévolue par l'article 23, figure à la page 1065 où il dit:

Il y a compétence en vertu de l'art. 23 si la demande de redressement relève du droit fédéral existant et non autrement.

b

La défenderesse ne conteste pas la constitutionnalité de la *Loi sur l'aéronautique* ou de la *Loi sur le transport aérien* (ci-après appelée c. C-14), mais elle soutient que l'action ne découle pas de la loi ou

c

de la Convention annexée au c. C-14. Elle soutient que l'adoption de règlements visant à l'uniformité des connaissements, taxes et tarifs, ainsi que le droit de fixer les «modalités» du transport aérien des marchandises, doivent être distingués du contrat lui-même. La Convention internationale adoptée par le Canada et qui fait l'objet du c. C-14 prévoit des conditions minimales et, bien qu'on

d

admette que seul le gouvernement fédéral pourra le ratifier, on fait valoir que cela ne donne pas compétence relativement aux contrats pouvant donner lieu à procès devant les tribunaux provinciaux. On a cité l'article 2 du connaissement, dont voici le libellé:

f

[TRADUCTION] 2. a) le transport objet des présentes est soumis aux règles de responsabilité établies par la Convention, à moins qu'il ne constitue pas un «transport international» au sens de celle-ci (pour la définition du susdit terme, voir les tarifs et conditions de transport à la charge du transporteur);

g

b) sauf toute disposition contraire de ce qui précède, le transport objet des présentes et les autres services dont s'acquitte chaque transporteur sont soumis

h

(i) aux lois applicables (dont les lois nationales mettant en œuvre la Convention), aux règlements, ordres et directives du gouvernement,

(ii) aux dispositions des présentes,

(iii) aux tarifs, règles, modalités de transport, règlements et horaire applicables (sauf les heures d'arrivée et de départ) du transporteur, considérés comme partie intégrante des présentes et qui peuvent être vérifiés à l'un quelconque de ses bureaux et aux aérodromes où il exploite des services réguliers.

i

c) aux fins de la Convention, les arrêts convenus (qui peuvent être modifiés par le transporteur en cas de nécessité) sont les arrêts prévus à l'horaire du voyage, et ne comprennent pas le lieu de départ ni le lieu d'arrivée indiqués aux présentes ou dans les horaires établis par le transporteur

j

d) dans le cas de transport régi par la Convention, l'expéditeur reconnaît avoir été mis en mesure de faire une déclaration spéciale de la valeur des marchandises à la livraison; il

delivery and that the sum entered on the face of the Air Waybill as "Shipper's/Consignor's Declared Value For Carriage", if in excess of 250 French gold francs (consisting of 65½ milligrams of gold with a fineness of 900 thousandths) or their equivalent per kilogram constitutes such special declaration of value.

and it was suggested that the applicable laws might be the laws of the province in which delivery was to be made in this case, Quebec, relating to actions for breach of contract or negligence. In the present case there is no proof as to where the loss occurred or whether it occurred during transit; in either event the carrier would be liable by virtue of section 18(2) of the Convention (*supra*). Defendant argues however that this is merely a condition of the contract and not the contract itself which contains other conditions such as 120 days notice of loss from the date of issue of the air waybill which is not a requirement of the Convention. Reference was also made in argument to section 2(5) of C-14 reading as follows:

2. ...

(5) Any liability imposed by Article 17 of Schedule I on a carrier in respect of the death of a passenger shall be in substitution for any liability of the carrier in respect of the death of that passenger under any law in force in Canada, and the provisions set out in Schedule II shall have effect with respect to the persons by and for whose benefit the liability so imposed is enforceable and with respect to the manner in which it may be enforced.

and it was pointed out that there is no similar provision with respect to loss of goods carried by the carrier.

Plaintiffs contend on the contrary that their rights against the carrier are a result of the operation of law alone, relying *inter alia* on Articles 13(3) and 18(1) of the Convention (*supra*). It should be noted however that the rights which the consignee is entitled to put in force against the carrier are "the rights which flow from the contract of carriage". Reference might be made to the *Aeronautics* case (*supra*) in which the Privy Council stated at page 77:

Indeed, the terms of the Convention include almost every conceivable matter relating to aerial navigation, and we think that the Dominion Parliament not only has the right, but also the obligation, to provide by statute and by regulation that the

indique aussi que la somme figurant sur le connaissance aérien sous la rubrique «Valeur déclarée par l'expéditeur et le destinataire aux fins du transport», si elle excède deux cent cinquante francs-or français (constitués chacun par 65½ milligrammes d'or au titre de 900 millièmes de fin) ou leur équivalent par kilogramme, constituera la susdite déclaration spéciale de valeur.

On a donné à entendre que les lois applicables pouvaient être celles de la province de livraison, ici le Québec, en matière d'actions pour négligence ou manquement au contrat. En l'espèce, il n'y a pas de preuve établissant l'endroit où la perte s'est produite; il n'est pas établi non plus qu'elle se soit produite au cours du transit; dans un cas comme dans l'autre, le transporteur serait responsable en vertu de l'article 18(2) de la Convention (précitée). Toutefois, la défenderesse fait valoir que c'est là seulement une condition du contrat, et non le contrat lui-même, lequel contient d'autres conditions, par exemple celle exigeant de donner avis de la perte dans les 120 jours à compter de la date d'émission de la lettre de transport aérien. Cette dernière condition ne figure pas dans la Convention. On a cité aussi dans la plaidoirie l'article 2(5) du c. C-14, dont voici le texte:

2. ...

(5) Toute responsabilité, imposée par l'Article 17 de l'annexe I à un transporteur relativement à la mort d'un voyageur, doit être substituée à la responsabilité du transporteur prévue par toute loi en vigueur au Canada, relativement à la mort de ce voyageur. Les dispositions énoncées à l'annexe II sont exécutoires dans le cas des personnes par qui et pour le compte desquelles réparation peut être obtenue à l'égard de la responsabilité ainsi imposée, et relativement à la manière d'obtenir cette réparation.

On a souligné qu'il n'existait pas de disposition analogue relativement à la perte de marchandises transportées par un transporteur.

Les demandresses prétendent au contraire que leurs droits à l'encontre du transporteur découlent de la loi seule. Elles s'appuient entre autres sur les articles 13(3) et 18(1) de la Convention (précitée). On doit le noter cependant, les droits que le destinataire est habilité à faire valoir à l'encontre du transporteur sont «les droits résultant du contrat de transport». On pourrait renvoyer à l'affaire de l'*Aéronautique* (précitée) où le Conseil privé a déclaré à la page 77:

[TRADUCTION] Les articles de la Convention embrassent, en réalité, presque toutes les questions imaginables concernant la navigation aérienne et, à notre sens, le Parlement du Dominion a non seulement le droit mais encore l'obligation de légiférer et

terms of the Convention shall be duly carried out. With regard to some of them, no doubt, it would appear to be clear that the Dominion has power to legislate, for example, under s. 91, item 2, for the regulation of trade and commerce, and under item 5 for the postal services, but it is not necessary for the Dominion to piece together its powers under s. 91 in an endeavour to render them co-extensive with its duty under the Convention when s. 132* confers upon it full power to do all that is legislatively necessary for the purpose.

To sum up, having regard (a) to the terms of s. 132; (b) to the terms of the Convention which covers almost every conceivable matter relating to aerial navigation; and (c) to the fact that further legislative powers in relation to aerial navigation reside in the Parliament of Canada by virtue of s. 91, items 2, 5 and 7, it would appear that substantially the whole field of legislation in regard to aerial navigation belongs to the Dominion. There may be a small portion of the field which is not by virtue of specific words in the British North America Act vested in the Dominion; but neither is it vested by specific words in the Provinces. As to that small portion it appears to the Board that it must necessarily belong to the Dominion under its power to make laws for the peace, order and good government of Canada. Further, their Lordships are influenced by the facts that the subject of aerial navigation and the fulfilment of Canadian obligations under s. 132 are matters of national interest and importance; and that aerial navigation is a class of subject which has attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion.

There is no doubt therefore that control over aeronautics rests in the federal authorities and that both the *Carriage by Air Act* (C-14) and the *Aeronautics Act* fall in this authority and that the incorporation into the former Act of the uniform rules of the Warsaw Convention relating to international air carriage and the regulations made by virtue of the latter Act are *intra vires* and form part of the law of Canada. The basis of the judgment of the Supreme Court in the *Quebec North Shore* case in finding that this Court did not have jurisdiction over the contract because of the absence of applicable federal law is therefore not applicable in the proceedings.

Moreover, it is not seriously contested by defendant that the service provided by Air Canada

* This refers to section 132 of *The British North America Act, 1867* reading as follows:

132. The Parliament and Government of Canada shall have all Powers necessary or proper for performing the Obligations of Canada or of any Province thereof, as Part of the British Empire, towards Foreign Countries, arising under Treaties between the Empire and such Foreign Countries.

d'adopter des règlements pour assurer l'exécution convenable de la Convention. En ce qui regarde quelques-uns de ces sujets, il semble manifeste que le Dominion peut légiférer en vertu, par exemple, du paragraphe 2 de l'art. 91, la réglementation des échanges et du commerce, et du paragraphe 5, les services postaux, mais pour posséder la compétence nécessaire à l'exécution des devoirs que la Convention lui impose, le Dominion n'a pas à réunir les pouvoirs que lui assigne l'article 91, quand l'article 132* lui confère le plein pouvoir législatif nécessaire à cette fin.

En résumé, considérant: a) le texte de l'art. 132; b) les dispositions de la Convention qui embrassent presque toutes les questions imaginables ayant trait à la navigation aérienne; et c) le fait que le Parlement canadien est investi de pouvoirs législatifs supplémentaires relativement à la navigation aérienne en vertu des paragraphes 2, 5 et 7 de l'art. 91, il semblerait donc qu'en substance l'entier domaine de la législation qui porte sur l'aéronautique appartient au Dominion. Une faible partie de ce domaine peut, selon les termes précis de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, n'être pas dévolue au Dominion, mais elle n'est pas non plus dévolue en termes précis aux provinces. Quant à cette faible partie, la chambre est d'opinion qu'elle revient au Dominion, en vertu de ses pouvoirs de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. De plus, leurs Seigneuries sont sensibles au fait que les sujets de l'aéronautique et de l'exécution des obligations du Canada, contractées en vertu de l'art. 132 sont des matières d'un intérêt et d'une importance nationaux; et que l'aéronautique est une matière qui a atteint des dimensions telles qu'elle affecte le corps politique du Dominion.

Il est incontestable par conséquent que le contrôle de l'aéronautique incombe aux autorités fédérales et que la *Loi sur le transport aérien*, c. C-14 comme la *Loi sur l'aéronautique*, relèvent toutes deux de la compétence desdites autorités; et l'incorporation dans la Loi première nommée des règles d'uniformité prescrites par la Convention de Varsovie relativement au transport aérien international, ainsi que les règlements édictés en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, sont *intra vires* et partie intégrante de la législation canadienne. Le fondement de la conclusion de la Cour suprême dans l'affaire *Quebec North Shore*, selon laquelle la Cour fédérale était incompétente pour connaître du contrat à cause de l'absence de loi fédérale applicable, cette conclusion en conséquence n'est pas applicable à la présente action.

En outre, la défenderesse ne conteste pas sérieusement que les services fournis par Air Canada en

* On renvoie ici à l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, dont voici le libellé:

132. Le parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'empire Britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers.

for the carriage of passengers and cargo from abroad into this country is a "work and undertaking" within the meaning of section 92(10)(a) of *The British North America Act, 1867*. In this connection reference might be made to the case of *Israel Winner, doing business under the name and style of MacKenzie Coach Lines v. S.M.T. (Eastern) Limited*¹⁷ at page 909 in which Kerwin J. referred to the Privy Council case *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*¹⁸ in which it was stated at page 315:

"Undertaking" is not a physical thing, but is an arrangement under which of course physical things are used.

On this broad definition of "undertaking" a contract of carriage is such an undertaking.

Whether considered under the heading of "Aeronautics" therefore or under the heading of "Works and Undertakings connecting the Province with any other . . . Provinces, or extending beyond the Limits of the Province" the federal authority has the power to vest claims for relief or remedies under an Act of the Parliament of Canada relating to carriage of goods by air from abroad into Canada in the Federal Court as was done in section 23 of the *Federal Court Act*. As a corollary it can be said that none of the provinces of Canada has the right to legislate with respect to international or interprovincial air traffic.

This is not the complete answer however to the question raised as to the jurisdiction of the Court in the present proceedings. We are not dealing here with the right of the federal authority to adopt such legislation nor with the fact that such legislation has in fact been adopted but with the question of whether the proceedings find their origin in such legislation. I disagree with plaintiffs' contention that they could sue on the legislation alone. What the legislation and more specifically the Convention does is to set out the requirements of a waybill covering the international carriage of cargo. It is the waybill itself which is the contract between the parties on which the action must be brought. In addition to suing on this contract

¹⁷ [1951] S.C.R. 887.

¹⁸ [1932] A.C. 304.

matière de transport de passagers et de marchandises depuis l'étranger jusqu'au Canada constituent des «travaux et entreprises» au sens de l'article 92(10)(a) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867. A ce propos, on pourrait renvoyer à la décision *Israel Winner, faisant affaire sous la raison sociale MacKenzie Coach Lines c. S.M.T. (Eastern) Limited*¹⁷, où le juge Kerwin se réfère à la décision du Conseil privé dans l'affaire *In re la réglementation et le contrôle de la radio-communication au Canada*¹⁸, et où il déclare à la page 315:

[TRADUCTION] Une «entreprise» n'est pas une chose matérielle, mais une organisation dans laquelle, cela va de soi, on utilise des choses matérielles.

Dans le cadre de cette large définition du mot «entreprise», un contrat de transport est une entreprise.

Donc, que ce soit en vertu de la rubrique «aéronautique» ou de la rubrique «travaux et entreprises reliant la province à . . . d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province», les autorités fédérales ont le pouvoir de conférer à la Cour fédérale, comme elles l'ont fait par l'article 23 de la loi constitutive de celle-ci, compétence pour connaître des actions en indemnisation ou des recours conformes à une loi du Parlement du Canada relative au transport aérien de marchandises au pays en provenance de l'étranger. Il s'ensuit, peut-on dire, qu'aucune des provinces canadiennes n'a le droit de légiférer en matière de trafic aérien international ou interprovincial.

Cependant cela ne répond pas entièrement à la question soulevée sur la compétence de la Cour pour connaître de la présente action. Il ne s'agit pas ici du droit des autorités fédérales d'adopter la susdite législation, ou du fait que cette législation ait été adoptée, mais du point de savoir si l'action tire son origine de cette législation. Je ne souscris pas à l'allégation des demanderessees voulant qu'elles puissent poursuivre en vertu de la seule législation. Ce que fait cette dernière, et plus spécialement ce que fait la Convention, c'est de fixer les modalités du connaissement aérien couvrant le transport international des marchandises. C'est ce connaissement aérien qui constitue le contrat liant les parties, contrat en vertu duquel l'action doit

¹⁷ [1951] R.C.S. 887.

¹⁸ [1932] A.C. 304.

plaintiffs also make certain allegations of acts and omissions of defendant, its servants or agents with intent to cause damage or recklessly with knowledge that damage would probably result, said allegations of tort being presumably made in an attempt to avoid the limitation of liability provision of the Convention as set out in the waybill. These are matters within the area of provincial jurisdiction.

Reference might be made in this connection to the case of *The Queen v. Prytula*¹⁹ which I understand is now under appeal, in which my brother Cattanach had to deal with an action by the Crown to recover sums due by virtue of the *Canada Student Loans Act*²⁰ having been subrogated by the bank which made the loan, and been given the authority to institute proceedings in the same manner as the bank by the provisions of Regulation 21 adopted pursuant to the provisions of the said Act. After discussing the finding of the Supreme Court in *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*²¹ Cattanach J. stated at pages 203-204 in reference to the said Act and Regulations:

While I accept without question that this is federal legislation, I do not accept the contention that the action is "founded" upon this legislation in the sense that the word "founded" is used by the Chief Justice in the *McNamara* case.

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

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

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

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

être intentée. Les demanderesse poursuivent en vertu du contrat, mais elles allèguent en outre certaines actions ou omissions de la défenderesse, de ses préposés ou de ses représentants, actions ou omissions qui auraient visé à causer un dommage, ou auraient découlé de la négligence commise bien qu'on sache qu'un dommage en résulterait. Ces allégations ont été présument soulevées pour tenter d'éviter la limitation de la clause de la Convention relative à la responsabilité, figurant dans le connaissance aérien. Ce sont là des matières qui relèvent de la compétence provinciale.

On peut renvoyer à ce propos à l'affaire *La Reine c. Prytula*¹⁹, dont, je crois, il a été interjeté appel. Mon collègue le juge Cattanach y traite d'une action intentée par la Couronne en recouvrement de sommes dues en vertu de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*²⁰. La Couronne était subrogée aux droits de la banque qui avait consenti le prêt et elle avait, en vertu des dispositions de l'article 21 du Règlement adopté conformément à la loi susdite, le pouvoir d'intenter une action comme l'aurait fait la banque. Après étude de la conclusion formulée par la Cour suprême dans l'affaire *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*²¹, le juge Cattanach a déclaré aux pages 203 et 204 relativement à ladite loi et aux-dits règlements:

Je ne mets nullement en doute le fait que cette loi-là est une loi fédérale; ce que je n'accepte pas, c'est la prétention voulant que l'action soit engagée sur le «fondement» de cette loi au sens où le juge en chef emploie ce terme dans l'affaire *McNamara*.

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

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

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

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

¹⁹ [1978] 1 F.C. 198.

²⁰ R.S.C. 1970, c. S-17.

²¹ [1977] 2 S.C.R. 654.

¹⁹ [1978] 1 C.F. 198.

²⁰ S.R.C. 1970, c. S-17.

²¹ [1977] 2 R.C.S. 654.

contractual promise to repay the loan. The liability is based on the agreement and the action is founded upon a breach of the agreement, not upon a liability imposed by the statute as is the case under the *Income Tax Act*, customs and excise legislation and like federal legislation.

It may also be said that all the sections of an Act must be read and interpreted not by themselves but in the light of other sections of the said Act. Section 23 of the *Federal Court Act* refers to a claim for relief made or remedy sought "under an Act of the Parliament of Canada". Section 25 reads as follows:

25. The Trial Division has original jurisdiction as well between subject and subject as otherwise, in any case in which a claim for relief is made or a remedy is sought under or by virtue of the laws of Canada if no other court constituted, established or continued under any of the *British North America Acts, 1867 to 1965* has jurisdiction in respect of such claim or remedy. [Underlining mine.]

In the present case I am of the view that the Superior Court of the Province of Quebec would have jurisdiction over the subject matter of this claim for breach of contract of carriage and tort, although in doing so it would have to apply the provisions of the Warsaw Convention made part of federal law.

For the above reasons I find that this Court does not have jurisdiction to entertain the present action and dismiss same with costs.

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

^a On peut ajouter que tout article d'une loi doit se lire dans le contexte des autres articles, et non pas isolément. L'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale* porte sur la demande de redressement faite «en vertu d'une loi du Parlement du Canada». ^b L'article 25 est libellé comme suit:

25. La Division de première instance a compétence en première instance, tant entre sujets qu'autrement, dans tous les cas où une demande de redressement est faite en vertu du droit du Canada si aucun tribunal constitué, établi ou maintenu en vertu de l'un des *Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867 à 1965* n'a compétence relativement à cette demande ou ce redressement. [C'est moi qui souligne.]

^d En l'espèce présente, je suis d'avis que la Cour supérieure de la province de Québec a compétence pour connaître du litige en cause dans cette action pour manquement au contrat de transport et pour préjudice subi; toutefois la Cour supérieure devra ce faisant appliquer les dispositions de la Convention de Varsovie incorporées au droit fédéral. ^e

Pour les motifs susmentionnés je conclus que la Cour fédérale est incompétente pour connaître de la présente action et je rejette celle-ci avec dépens.