

A-405-77

A-405-77

The Queen (Appellant) (Plaintiff)

v.

Perry J. Rhine (Respondent) (Defendant)

Court of Appeal, Heald and Urie JJ. and MacKay D.J.—Toronto, January 9; Ottawa, March 8, 1979.

Jurisdiction — Appeal from dismissal of application for default judgment against respondent — Respondent allegedly owing appellant for advance payment negotiated pursuant to Prairie Grain Advance Payments Act — Whether or not Court had jurisdiction to entertain appellant's action — Prairie Grain Advance Payments Act, R.S.C. 1970, c. P-18, s. 13.

This is an appeal from a judgment of the Trial Division dismissing appellant's application for judgment against the respondent. That application was in default of defence in an action by the appellant against the respondent in respect of a prairie grain advance payment received by the respondent pursuant to the *Prairie Grain Advance Payments Act*. The Trial Judge denied the application for judgment on the basis that there was no jurisdiction in the Federal Court to entertain appellant's action.

Held, the appeal is allowed. The loan in question is not a common law loan. The whole cause of action is a creature of the statute and the Regulations which, in themselves, provide a complete code to cover these very specialized transactions. This is not a case where the claim is based on the general law of property and civil rights *prima facie* applicable to everybody but is rather a case where the claim is totally based on existing federal legislation. The Act "is a special law enacted to determine and govern the rights of the Crown and the liability of the producer in relation to the advance made pursuant to the Act and this special law is invoked by the Crown in order to recover from the respondent in this action." The appellant's action is clearly founded upon federal law and this Court therefore has jurisdiction.

McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen [1977] 2 S.C.R. 654, distinguished. *Associated Metals & Minerals Corp. v. The "Evie W"* [1978] 2 F.C. 710, referred to.

APPEAL.

COUNSEL:

T. B. Smith, Q.C. and *David Sgayias* for appellant (plaintiff).

No one appearing for respondent (defendant).

John J. Robinette, Q.C., *amicus curiae*.

La Reine (Appelante) (Demanderesse)

c.

a

Perry J. Rhine (Intimé) (Défendeur)

Cour d'appel, les juges Heald et Urie et le juge suppléant MacKay—Toronto, le 9 janvier; Ottawa, le 8 mars 1979.

Compétence — Appel du rejet de la demande de jugement par défaut contre l'intimé — L'intimé aurait contracté une dette envers l'appelante par suite d'un paiement anticipé au titre de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies — Il échet d'examiner si la Cour avait compétence pour connaître de l'action de l'appelante — Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, S.R.C. 1970, c. P-18, art. 13.

Il s'agit d'un appel de la décision de la Division de première instance qui a rejeté la demande de jugement présentée par l'appelante contre l'intimé. Cette demande de jugement par défaut a été introduite à la suite d'une action intentée par l'appelante contre l'intimé au sujet d'un paiement anticipé pour du grain des Prairies, que l'intimé avait reçu en vertu de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*. Le juge de première instance a rejeté la demande de jugement au motif que la Cour fédérale n'avait pas compétence pour entendre l'action de l'appelante.

Arrêt: l'appel est accueilli. Le prêt en cause n'est pas un prêt relevant de la *common law*. La cause d'action tout entière est une création de la Loi et de son règlement d'application, lesquels constituent en soi un code complet régissant ces opérations hautement spécialisées. Il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une réclamation fondée sur le droit civil ordinaire, à première vue applicable à tous, mais plutôt d'une réclamation entièrement fondée sur une législation fédérale existante. La Loi applicable en l'espèce est une loi particulière, adoptée pour déterminer les droits de la Couronne et les obligations du producteur relativement à un paiement anticipé effectué en vertu de la Loi et la Couronne fonde sur celle-ci son action pour obtenir paiement de l'intimé. L'action de l'appelante est clairement fondée sur une législation fédérale et, par conséquent, la Cour est compétente.

Distinction faite avec l'arrêt: *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654. Arrêt mentionné: *Associated Metals & Minerals Corp. c. L'«Evie W»* [1978] 2 C.F. 710.

i APPEL.

AVOCATS:

T. B. Smith, c.r. et *David Sgayias* pour l'appelante (demanderesse).

L'intimé (défendeur) n'était pas représenté.

John J. Robinette, c.r., *amicus curiae*.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant (plaintiff).
McCarthy & McCarthy, Toronto, *amicus curiae*.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1978] 1 F.C. 356] wherein the appellant's application for judgment against the respondent was denied. That application was in default of defence in an action by the appellant against the respondent in respect of a prairie grain advance payment received by the respondent pursuant to the provisions of the *Prairie Grain Advance Payments Act*, R.S.C. 1970, c. P-18, as amended (hereinafter referred to as the Act). The statement of claim in that action alleged, *inter alia* that:

1. the respondent had applied for an advance payment pursuant to the Act;
2. in said application, the respondent agreed: (a) to repay the advance payment by deduction of one-half of the initial payment on grain to be delivered by him to The Canadian Wheat Board, and (b) in the event of default as described in section 13 of the Act, to repay any balance of the advance payment remaining unpaid at the date of default, with interest thereon after the date of default;
3. pursuant to the Act, on or after receipt of the application, The Canadian Wheat Board paid the advance payment to the respondent;
4. the respondent did not discharge the undertakings referred to in 2 *supra* and was deemed to be in default pursuant to section 13(1) of the Act; and
5. the respondent failed to repay the advance payment or any portion thereof.

The learned Trial Judge, in denying the application for judgment in default of defence, did so on the basis that there was no jurisdiction in the Federal Court to entertain the appellant's action. His reasons for so concluding appear to be based

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelante (demanderesse).
McCarthy & McCarthy, Toronto, *amicus curiae*.

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

LE JUGE HEALD: Il s'agit d'un appel d'une décision de la Division de première instance [[1978] 1 C.F. 356] rejetant la demande de jugement présentée par l'appelante contre l'intimé. Cette demande pour défaut de plaider a été introduite à la suite d'une action intentée par l'appelante contre l'intimé relativement à un paiement anticipé pour du grain des Prairies perçu par l'intimé en vertu des dispositions de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, S.R.C. 1970, c. P-18, dans sa forme modifiée (appelée ci-après la Loi visée). La déclaration dans cette action fait valoir, notamment que:

1. l'intimé a présenté une demande de paiement anticipé conformément à la Loi visée;
2. l'intimé s'est engagé dans la demande, a) à rembourser le paiement anticipé en déduisant la moitié du paiement initial pour le grain livré par lui à la Commission canadienne du blé et b) en cas de défaut de sa part au sens de l'article 13 de la Loi visée, à rembourser tout solde dû à la date du défaut du paiement anticipé, avec intérêts sur celui-ci à compter de la date du défaut;
3. conformément à la Loi visée, la Commission canadienne du blé, dès réception ou après réception de la demande, a versé à l'intimé le paiement anticipé;
4. l'intimé a omis de remplir les engagements mentionnés au paragraphe 2 ci-haut et a été réputé en défaut, conformément à l'article 13(1) de la Loi visée; et
5. l'intimé n'a pas remboursé le paiement anticipé ni aucune partie de celui-ci.

Le savant juge de première instance a rejeté la demande de jugement pour défaut de plaider au motif que la Cour fédérale n'avait pas compétence pour entendre l'action de l'appelante. Il semble que sa conclusion soit fondée sur son interprétation des

on his appreciation of the principles established in the *McNamara* case¹ and his application of those principles to the facts of the present case.

After quoting extensively from the judgment of Laskin C.J. in the *McNamara* case (*supra*), the learned Trial Judge said [at pages 363-365]:

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

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

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

In the present instance while the *Prairie Grain Advance Payments Act* authorizes the making of advances and prescribes the conditions on which these advances may be made by the Board as an agency of Her Majesty the Queen in the right of Canada it does not, in itself, impose a liability and there is no liability except that undertaken by the borrower which liability flows not from the statute but from the borrower's contractual promise to repay. The liability is based on the "undertaking" required by the statute to be given and not from any liability imposed by the statute itself as is the case under the *Income Tax Act*, federal legislation respecting customs and excise and like legislation.

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

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

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

¹ *McNamara Construction (Western) Limited v. The Queen* [1977] 2 S.C.R. 654.

principes établis par l'arrêt *McNamara*¹ et leur application aux faits de l'espèce.

Après avoir cité de larges extraits des motifs du juge en chef Laskin dans l'arrêt *McNamara* (précité), le savant juge de première instance s'est exprimé en ces termes [aux pages 363 à 365]:

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

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

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

En l'espèce, la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* autorise le versement de tels paiements et prescrit les conditions dans lesquelles ils peuvent être faits par la Commission en sa qualité de mandataire de Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Mais la Loi n'impose pas, en elle-même, une obligation, et il n'en existe aucune, sauf celle souscrite par l'emprunteur, obligation qui découle non de la Loi, mais de l'engagement contractuel de rembourser souscrit par l'emprunteur. L'obligation est fondée sur l'«engagement» exigé par la Loi et ne découle pas d'une obligation imposée par la Loi elle-même, comme c'est le cas aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la législation fédérale concernant les douanes et l'accise et autres textes législatifs semblables.

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

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

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

¹ *McNamara Construction (Western) Limited c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654.

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

Similarly, for the reasons expressed, I conclude that there is no statutory basis for the Crown's suit in the present matter and accordingly the application for judgment against the defendant in default of defence must be refused because, as I appreciate the decision in the *McNamara* case, there is no jurisdiction in this Court to entertain the statement of claim.

In order to assess the correctness of the conclusion of the learned Trial Judge that there is no statutory basis for the appellant's suit in the case at bar, it is desirable, in my view, to examine the scheme of the Act and the Regulations passed thereunder, since, in the submission of the appellant, that is the applicable federal law which is sufficient to support the competence of this Court to entertain the Crown's action herein².

In examining the Act, it is to be noted initially that by section 2(2) of the Act, it "shall be construed as one with the *Canadian Wheat Board Act*, and, unless a contrary intention appears, all words and expressions in this Act have the same meanings as they have in the *Canadian Wheat Board Act*." That Act requires The Canadian Wheat Board to buy all wheat, oats, barley . . . and such other grains as may be included from time to time at the direction of the Governor in Council, produced in the designated area (defined in the Act as the three prairie provinces plus certain designated areas in British Columbia and Ontario). Under the Act and the Regulations passed thereunder, no person shall deliver grain to an elevator unless:

1. that person is the actual producer thereof or one who is entitled, as a landlord, vendor or mortgagee to a share thereof;
2. the person delivering the grain produces, at the time of delivery, to the elevator manager, a permit book issued by the Board under which he is entitled to deliver the grain in the crop year

² See: *Associated Metals & Minerals Corp. v. The "Evie W"* [1978] 2 F.C. 710 at pp. 713 to 716, for an assessment by Jackett C.J. of the effect of the *Quebec North Shore* and *McNamara* cases on the jurisdiction of this Court pursuant to section 101 of the *British North America Act, 1867*, and wherein the Chief Justice observes that in both of those cases, the claimant was unable to base its claim on any existing federal law.

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

De même, pour les motifs exprimés, je conclus que l'action de la Couronne en l'espèce n'a aucun fondement légal et par conséquent, la demande de jugement contre le défendeur pour défaut de plaider doit être rejetée parce que, après étude de la décision *McNamara*, j'estime que la présente cour n'a pas compétence pour connaître de la déclaration.

Afin de vérifier l'exactitude de la conclusion du savant juge de première instance selon laquelle l'action de l'appelante en l'espèce n'a aucun fondement légal, il convient, selon moi, d'examiner l'objet de la Loi et du Règlement y afférent, puisque, selon l'appelante, il s'agit de la législation fédérale applicable qui donne à cette cour compétence pour entendre l'action intentée par la Couronne.²

En examinant la Loi visée, nous constatons, en premier lieu, qu'en vertu de l'article 2(2), la Loi visée doit «s'interpréter conjointement avec la *Loi sur la Commission canadienne du blé* et, à moins d'une intention contraire manifeste, tous les mots et expressions de la présente loi ont le sens que leur donne la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.» Cette loi exige que la Commission canadienne du blé achète tout le blé, l'avoine et l'orge . . . et tels autres grains qui peuvent être inclus de temps à autre sur instructions du gouverneur en conseil, produits dans la région désignée (définie dans la Loi visée comme la région formée des trois provinces des Prairies et de certaines parties désignées de la Colombie-Britannique et de l'Ontario). En vertu de la Loi visée et du Règlement y afférent, nul ne doit livrer du grain à un élévateur à moins:

1. que la personne livrant le grain ne soit le producteur réel du grain ou n'ait droit, à titre de propriétaire, vendeur ou créancier hypothécaire, à toute part s'y rattachant;
2. que la personne livrant le grain ne produise au gérant de l'élévateur, à l'époque de la livraison, un livret de permis émis par la Commission en vertu duquel elle a droit de livrer le grain

² Voir: *Associated Metals & Minerals Corp. c. L'«Evie W»* [1978] 2 C.F. 710, aux pages 713 à 716, pour l'opinion du juge en chef Jackett sur la portée des arrêts *Quebec North Shore* et *McNamara* concernant la compétence de cette cour en vertu de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Le juge en chef fait remarquer que dans ces deux arrêts, le réclamant n'a pu fonder sa réclamation sur aucune législation fédérale existante.

(August 1 to July 31 inclusive) in which delivery is made;

3. the grain was produced in the crop year in which delivery is made on the lands described in the permit book or in any other crop year on any lands whatsoever;

4. the grain is delivered at the delivery point named in the permit book; and

5. the quantity of grain delivered, together with all grain of the same kind delivered under that permit book, does not exceed the quota established by the Board for such delivery point for grain of the kind delivered at the time it is delivered (see *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C. 1970, c. C-12, s. 17(1)).

Similar provisions, restrictions and conditions are likewise imposed on the delivery of grain to railway cars (see section 18 of the Act). The Board is required to undertake the marketing of all the grain delivered either to elevators or railway cars and the producers receive their proportionate share of the moneys realized from the sale of grain delivered by them less their proportionate share of the Board's operating expenses³. The Act also specifically states that the Board was incorporated with the object of marketing in an orderly manner, in interprovincial and export trade, grain grown in Canada⁴. The term "quota" is defined in the Act as "the quantity of grain authorized to be delivered from grain produced on land described in a permit book as fixed from time to time by the Board, whether expressed as a quantity that may be delivered from a specified number of acres or otherwise;" (see section 2(1)). "Quota acres" is defined as "the acres specified with the approval of the Board in relation to any grain as the basis for the delivery of that grain under a permit book referring to the land described in the permit book".

³ This general description of the scheme of the Act is taken from the judgment of Locke J. in *Murphy v. C.P.R.* [1958] S.C.R. 626 at 630.

⁴ See *Canadian Wheat Board Act* (section 4(4)).

dans la campagne agricole (du 1^{er} août au 31 juillet inclusivement) au cours de laquelle est effectuée la livraison;

3. que le grain n'ait été produit dans la campagne agricole au cours de laquelle est effectuée la livraison, sur les terres décrites dans le livret de permis, ou dans toute autre campagne agricole, sur quelque terre que ce soit;

4. que le grain ne soit livré au point de livraison mentionné dans le livret de permis; et à moins que

5. la quantité de grain livré, avec tout le grain de la même catégorie livré en vertu du livret de permis, n'excède pas le contingent établi par la Commission à l'égard de ce point de livraison pour le grain de la catégorie livré à l'époque de sa livraison (voir l'article 17(1) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12).

Des dispositions, restrictions et conditions similaires sont imposées à la livraison de grain aux wagons de chemins de fer (voir l'article 18 de la Loi visée). La Commission doit entreprendre le placement de tout le grain livré aux éleveurs ou aux wagons de chemins de fer et les producteurs reçoivent leur quote-part des revenus provenant de la vente du grain qu'ils ont livré, déduction faite de leur quote-part des frais d'administration de la Commission.³ De plus, la Loi déclare spécifiquement que la Commission est constituée en corporation pour l'organisation ordonnée des marchés interprovincial et extérieur du grain cultivé au Canada.⁴ Le terme «contingent», au sens de la Loi, signifie «la quantité de grain dont la livraison est autorisée à même le grain produit sur une terre décrite dans un livret de permis, telle que la Commission la détermine au besoin, que cette quantité soit exprimée comme quantité pouvant être livrée en provenance d'un nombre spécifié d'acres ou autrement;» (voir l'article 2(1)). «Acres du contingent» s'entend comme «les acres spécifiées avec l'accord de la Commission, relativement à tout grain, comme étant la base établie pour la livraison

³ Cette description générale du fonctionnement de la Loi est tirée des motifs de la décision du juge Locke, *Murphy c. La Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique* [1958] R.C.S. 626, à la page 630.

⁴ Voir l'article 4(4) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

From the above, it will be seen that under the system of orderly marketing of grain grown by western grain producers, the amount of grain which a prairie farmer can deliver in any given crop year is strictly controlled and limited by the quota system established by The Canadian Wheat Board. The quotas set in any year by that Board are, of course, directly related to the demand for prairie grain, both domestic and foreign. It is common knowledge that, from time to time, in past years, prairie grain production has considerably exceeded the sale of those products by the Board, resulting in substantial carryovers from year to year. These grain reserves were held on prairie farms, in prairie elevators and in terminal elevators in Canada. It is also common knowledge that, in some years past, the prairie farmers were so restricted in their deliveries of grain under the quota system that severe cash flow difficulties were experienced resulting in considerable economic hardship not only to the prairie farmers but to the prairie economy as a whole. It seems clear that Parliament enacted the *Prairie Grain Advance Payments Act* against that background and in this context. Thus, in my view, the objective of this legislation was to alleviate the hardships and financial difficulties referred to *supra* by providing for cash advances on farm-stored grain. It is, in essence, a scheme or plan devised by Parliament to meet a situation which arises from time to time as a consequence of the orderly marketing concept and the pooling of receipts concept established under the *Canadian Wheat Board Act*. In my opinion, the Act under review must be considered as an integral part of the larger scheme or plan of the *Canadian Wheat Board Act* for marketing prairie grain. It is a special part of the total plan devised to meet special circumstances but it is a part of the entire scheme nevertheless.

In the context of the scheme of the Act as set out *supra*, I now proceed to a detailed consider-

de ce grain en vertu d'un livret de permis visant la terre y décrite».

De ce qui précède, il ressort qu'en vertu du mécanisme de mise en marché ordonnée du grain cultivé par les producteurs de l'Ouest, la quantité de grain qu'un fermier des Prairies peut livrer dans une campagne agricole donnée est strictement contrôlée et limitée par les contingents établis par la Commission canadienne du blé. Les contingents que cette dernière fixe pour une année donnée correspondent, bien entendu, à la demande, canadienne et étrangère, de grain des Prairies. Il est reconnu qu'au cours des années passées, la production de grain des Prairies a, à l'occasion, considérablement dépassé la vente de ces produits par la Commission, ce qui a résulté en d'importants reports sur les années postérieures. Ces réserves de grain étaient conservées sur des fermes des Prairies, dans des élévateurs des Prairies et dans des élévateurs terminus du Canada. Tous conviennent également qu'au cours d'années passées, la méthode des contingents a eu pour effet de restreindre à un point tel les livraisons de grain par les fermiers des Prairies que ceux-ci connurent de sérieux problèmes d'autofinancement qui leur causèrent, ainsi qu'à l'économie des Prairies dans son ensemble, des épreuves considérables. Il est clair que ces situations ont constitué la toile de fond de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* adoptée par le Parlement. A mon avis, l'objet de cette dernière est donc de soulager les épreuves et les difficultés financières mentionnées plus haut par le versement de paiements anticipés pour le grain entreposé sur les fermes. En substance, il s'agit d'un programme conçu par le Parlement pour faire face à une situation qui survient, de temps à autre, par suite de l'application du mécanisme de mise en marché ordonnée et celui des livraisons en commun établis par la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. A mon avis, la Loi en cause doit être considérée comme faisant partie intégrante d'un programme plus vaste de mise en marché du grain des Prairies prévu par la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Il s'agit d'une loi spécialement conçue pour répondre à des circonstances particulières, et qui fait, néanmoins, partie du programme global.

Compte tenu de ce programme, je vais maintenant examiner en détail les articles pertinents de la

ation of the pertinent sections of the Act and Regulations as they were at the date of this advance.

Section 4 of the Act read as follows:

4. (1) An application for an advance payment shall be made in prescribed form, shall be signed by the producer and shall show

- (a) the amount of the advance payment for which application is made;
- (b) the kinds and quantities of threshed grain in storage at the time of the application and in respect of which the applicant is applying for the advance payment;
- (c) the number of the permit book under which he is entitled to deliver grain;
- (d) whether he has received a previous advance payment, and, if so, particulars thereof and the amount of undelivered grain in respect of which the previous advance payment was made;
- (e) for the period from the beginning of the crop year in which the application is made to the time of the application, the kinds and quantities of grain that have been delivered by the applicant to the Board under general acreage quotas and his unit quota; and
- (f) such other particulars as are prescribed.

(2) An application shall be verified by affidavit and shall include an authorization by the applicant that one-half of the initial payment for grain delivered to the Board under the permit book specified in the application or any permit book issued in substitution or extension thereof, may be deducted and paid to the Board until the undertaking of the applicant has been discharged.

Thus, by subsection (2) of that section, the appellant authorized the Board to deduct one-half of the initial payment for each quota delivered to the elevator, and to apply same against the loan.

Section 5(1) read as follows:

5. (1) Before an advance payment is made to a producer, he shall execute an undertaking in prescribed form in favour of the Board to the effect that

- (a) as soon as any quota or other permission given by the Board enables him to do so, he will, in addition to any deliveries described in subsection 11(2), deliver grain to the Board until one-half of the initial payment therefor is equal to the advance payment made to him; and
- (b) upon default, he will repay to the Board the amount in default, without interest prior to default but with interest at six per cent per annum after default.

Section 5 provided, in essence, that a farmer cannot obtain an advance on farm-stored grain until he signs an undertaking to repay the advance by delivery to the Board of one-half of each and every quota authorized until such time as those

Loi et du Règlement en vigueur à la date du paiement anticipé en cause.

L'article 4 de la Loi se lit ainsi:

4. (1) Une demande de paiement anticipé doit être faite au moyen d'une formule prescrite et être signée par le producteur. Elle doit indiquer

- a) le montant du paiement anticipé pour lequel la demande est faite;
- b) les variétés et les quantités de grain battu entreposé à la date de la demande et à l'égard duquel le requérant demande un paiement anticipé;
- c) le numéro du livret de permis en vertu duquel il a droit de livrer du grain;
- d) s'il a reçu un paiement anticipé antérieur, et, dans le cas de l'affirmative, les détails à ce sujet ainsi que le total du grain non livré à l'égard duquel le paiement anticipé antérieur a été fait;
- e) pour la période écoulée entre le début de la campagne agricole où la demande est faite et la date de la demande, les variétés et les quantités de grain que le requérant a livrées à la Commission aux termes de contingents généraux de superficie et de son contingent unitaire; et
- f) les autres détails prescrits.

(2) Une demande doit être attestée par affidavit et doit comprendre une autorisation du requérant permettant que la moitié du paiement initial pour le grain livré à la Commission, en vertu du livret de permis spécifié dans la demande ou de tout livret de permis délivré en remplacement ou en prolongation de ce dernier, soit déduite et versée à la Commission tant que l'engagement du requérant n'aura pas été rempli.

Ainsi, conformément au paragraphe (2) de cet article, l'appelante a autorisé la Commission à déduire la moitié du paiement initial pour chaque contingent livré à l'élevateur et à l'imputer au remboursement du prêt.

L'article 5(1) est libellé comme suit:

5. (1) Avant qu'un paiement anticipé ne soit versé à un producteur, celui-ci doit souscrire un engagement selon la forme prescrite, en faveur de la Commission, portant

- a) que, dès qu'un contingent ou une autre permission donnée par la Commission le lui permettra, il livrera le grain à la Commission, outre les livraisons désignées au paragraphe 11(2), jusqu'à ce que la moitié du paiement initial en l'espèce soit égale au paiement anticipé qui lui est fait; et
- b) que, sur défaut, il remboursera à la Commission le montant en défaut, sans intérêts avant le défaut, mais avec intérêts à six pour cent l'an après le défaut.

L'article 5 prévoit, en substance, qu'un fermier ne peut obtenir un paiement anticipé pour du grain entreposé sur une ferme tant qu'il n'aura pas souscrit un engagement de rembourser ce paiement en livrant à la Commission la moitié de

deliveries under the quota system have repaid the advance payment in full.

Regulation 3(1) of the Regulations [SOR/71-395] passed pursuant to the authority contained in the Act reads as follows:

3. (1) An application for an advance payment made by an applicant who has discharged his undertakings, if any, given in relation to all advance payments made to him in prior years, and has not received an advance payment in the current crop year, shall be made in accordance with Form AR-A of the Schedule.

That form contains as an integral part thereof, the undertakings referred to *supra*. Therefore, in my view, the method of repayment of the advance and the respondent's promise to repay the advance are stipulated in the Act and the Regulations thereunder. I cannot agree with the view of the learned Trial Judge that the borrower's liability flows from his contractual promise to repay. As I understand the learned Trial Judge, it is his view that the liability to repay is imposed by the undertaking whereas, in my opinion, the liability to repay and the method of repayment is imposed by the statute and Regulations, and not by any contractual promise. Further support for this view is, I believe, to be found in section 14 of the Act which provides that: "Where a producer is in default, all proceedings against him to enforce his undertaking may be taken in the name of the Board or in the name of Her Majesty." Likewise I do not accept the view of the learned Trial Judge that the appellant's claim is completely analogous to the Crown's claim on the surety bond in *McNamara (supra)*, which opinion seems to be based on his belief that the Act does not "prescribe anything as to the law governing the enforcement of the undertaking." [Page 364.] In my opinion, the Act does indeed prescribe, with precision, the law governing the enforcement of the undertaking. In addition to the sections of the Act and Regulations described *supra*, there is subsection 13(1) of the Act which sets out the circumstances in which a borrower is deemed to be in default. That subsection reads as follows.

13. (1) For the purposes of this Act, a recipient shall be deemed to be in default if his undertaking has not been discharged

(a) within ten days after the date on which the Board mails or delivers or causes to be mailed or delivered a written notice to him stating that he has, in the opinion of the Board,

chaque contingent autorisé jusqu'à ce que le paiement anticipé ait été remboursé en entier.

L'article 3(1) du Règlement [DORS/71-395] adopté en vertu de la Loi visée se lit ainsi:

3. (1) Une demande de paiement anticipé émanant d'un requérant qui a rempli ses engagements, s'il en est, à l'égard de tous les paiements anticipés reçus précédemment et qui n'a pas bénéficié d'un paiement anticipé pour la campagne agricole en cours, doit être faite selon la formule AR-A de l'annexe.

Les engagements susmentionnés font partie intégrante de cette formule. A mon avis, la promesse de l'intimé de rembourser le paiement anticipé et la méthode de remboursement, font donc partie de la Loi visée et du Règlement y afférent. Je ne suis pas d'accord avec l'opinion du savant juge de première instance que l'obligation de l'emprunteur naît de sa promesse contractuelle de rembourser. Si je comprends bien le savant juge de première instance, il est d'avis que c'est l'engagement qui impose l'obligation de rembourser alors que, selon moi, l'obligation de rembourser et la méthode de remboursement découlent de la Loi et du Règlement y afférent, et non de la promesse contractuelle. J'estime que cette opinion a également pour fondement l'article 14 de la Loi visée qui prévoit que: «Lorsqu'un producteur est en défaut, toutes procédures contre lui, pour assurer l'exécution de son engagement, peuvent être prises au nom de la Commission ou au nom de Sa Majesté.» Je rejette également l'opinion du savant juge de première instance que la réclamation de l'appelante est en tous points semblable à la réclamation de la Couronne fondée sur un cautionnement dans l'affaire *McNamara* (précitée): cette opinion vient de sa conviction que la Loi visée ne «comporte aucune [disposition] régissant l'exécution de l'engagement» [page 364]. A mon avis, la Loi visée comporte des dispositions précises régissant l'exécution de l'engagement. Outre les articles de la Loi visée et du Règlement énoncés plus haut, il faut mentionner le paragraphe 13(1) de la Loi qui établit les circonstances dans lesquelles un emprunteur est réputé en défaut. Ce paragraphe se lit ainsi:

13. (1) Aux fins de la présente loi, un bénéficiaire est réputé en défaut si son engagement n'a pas été rempli

a) dans les dix jours de la date où la Commission lui expédie par la poste ou lui livre, ou lui fait expédier par la poste ou livrer, un avis écrit déclarant que, suivant l'opinion de la

had adequate opportunity to discharge his undertaking or has, otherwise than by delivery to the Board, disposed of all or part of the grain in respect of which the advance was made, and requesting him to discharge his undertaking by delivery of grain to the Board or otherwise;

(b) before the 15th day of September in the new crop year immediately following the crop year in which the advance payment was made, and he has not applied for a permit book for such new crop year in substitution for the permit book specified in his application; or

(c) before the 31st day of December in the new crop year immediately following the crop year in which the advance payment was made, or such later date as the Board may authorize in special cases.

I am satisfied from a perusal of these sections of the Act and Regulations that the loan in question is not a loan which is repaid by the borrower in the ordinary course of events. It is not, in my view, a common law loan at all. The method of repayment is created by the statute (section 4); the borrower's promise to repay is created by the statute (section 5); the default itself is created by the statute (section 13); and the right to recover is created by the statute (section 14). The whole cause of action is in its entirety a creature of the statute and Regulations. The statute and Regulations provide, in themselves, a complete code to cover these very specialized transactions.

It is, accordingly, my view that this is not a case (as was *McNamara supra*) where the claim is based on the general law of property and civil rights *prima facie* applicable to everybody but is rather, a case where the claim is totally based on existing federal legislation, *i.e.*,—the Act and Regulations thereunder⁵. I agree with appellant's counsel's statement in his memorandum that this Act "... is a special law enacted to determine and govern the rights of the Crown and the liability of the producer in relation to the advance made

⁵ See: *The Queen v. Saskatchewan Wheat Pool* [1978] 2 F.C. 470, a judgment of the Trial Division of this Court wherein it was held that the Court had jurisdiction to determine the statutory liability to the Crown of an elevator operator under the *Canada Grain Act*. At p. 482 thereof, Smith D.J. said: "I emphasize that the issue in this case is the statutory liability of an elevator operator under the *Canada Grain Act*. It is not to be confused with a case where the issue is negligence ... nor ... with one where the issue is simply one of breach of contract between persons."

Commission, il a eu l'occasion voulue de remplir son engagement, ou qu'il a, autrement que par livraison à la Commission, disposé de la totalité ou d'une partie du grain à l'égard duquel l'avance a été faite, et lui demandant de remplir son engagement par livraison de grain à la Commission ou autrement;

b) avant le 15 septembre de la nouvelle campagne agricole suivant immédiatement celle où le paiement anticipé a été fait, et s'il n'a pas demandé un livret de permis pour cette nouvelle campagne agricole, en remplacement du livret de permis spécifié dans sa demande; ou

c) avant le 31 décembre de la nouvelle campagne agricole suivant immédiatement celle où le paiement anticipé a été fait, ou telle date postérieure que la Commission peut autoriser dans des cas spéciaux.

La lecture de ces articles de la Loi visée et du Règlement y afférent m'a convaincu que le prêt en question n'en est pas un que l'emprunteur rembourse dans le cours normal des choses. Ce n'est aucunement, à mon avis, un prêt relevant de la *common law*. La Loi visée établit la méthode de remboursement (article 4), la promesse de l'emprunteur de rembourser (article 5), le défaut lui-même (article 13), et le droit d'obtenir paiement (article 14). La cause d'action tout entière est une création de la Loi visée et du Règlement y afférent. Ces derniers constituent, par eux-mêmes, un code complet qui s'étend à ces transactions hautement spécialisées.

Je suis donc d'avis qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, à l'instar de l'arrêt *McNamara* (précité), d'une réclamation fondée sur le droit civil ordinaire, à première vue applicable à tous, mais plutôt d'une réclamation entièrement fondée sur une législation fédérale existante, *c.-à-d.* la Loi et le Règlement y afférent.⁵ Je suis d'accord avec l'avocat de l'appelante qui affirme dans son mémoire que cette loi [TRADUCTION] «... est une loi particulière, adoptée pour déterminer les droits de la Couronne et les obligations du producteur relative-

⁵ Voir: *La Reine c. Saskatchewan Wheat Pool* [1978] 2 C.F. 470, un jugement de la Division de première instance de cette cour où la Cour a statué qu'elle avait compétence pour déterminer l'obligation statutaire envers la Couronne d'un opérateur d'élevateur en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*. Le juge suppléant Smith s'exprime en ces termes à la page 482: «Je souligne qu'en l'espèce le litige consiste à déterminer la responsabilité d'un exploitant d'élevateur, en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*. Il ne faut pas confondre ce cas avec celui de négligence ... et ... il ne faut pas non plus confondre ce cas avec celui où le litige provient d'une rupture de contrat entre personnes.»

pursuant to the Act and this special law is invoked by the Crown in order to recover from the respondent in this action." On this view of the matter, the appellant's action is clearly founded upon federal law and this Court therefore has jurisdiction.

For all of the above reasons, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Trial Division and refer the matter back to the Trial Division for reconsideration on the basis that the Trial Division has jurisdiction in this case.

* * *

URIE J.: I agree.

* * *

MACKEY D.J.: I concur.

ment à un paiement anticipé effectué en vertu de la Loi et la Couronne fonde sur celle-ci son action pour obtenir paiement de l'intimé.» Conformément à cette interprétation, je conclus que l'action de l'appelante est clairement fondée sur une législation fédérale et cette cour a, par conséquent, compétence.

Pour tous ces motifs je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler le jugement de la Division de première instance et de lui renvoyer l'affaire pour être jugée de nouveau sur la base qu'elle a compétence pour entendre.

* * *

LE JUGE URIE: Je suis d'accord.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKEY: Je souscris à ces motifs.