

Montague Brown *Appellant*

v.

Her Majesty The Queen in right of the province of British Columbia as represented by the Minister of Transportation and Highways *Respondent*

and

The Attorney General of Canada *Intervener*

INDEXED AS: BROWN v. BRITISH COLUMBIA (MINISTER OF TRANSPORTATION AND HIGHWAYS)

File No.: 22946.

1993: November 8; 1994: March 17.

Present: La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Torts — Negligence — Duty of care — Governmental liability — Maintenance of highways — Driver injured after losing control of vehicle on icy highway — Highways Department crew still on summer maintenance schedule at time of accident — Whether Department's decision to maintain summer schedule one of policy — Whether Department negligent in manner in which sanding was carried out under summer schedule.

The appellant left Gold River to drive to Campbell River shortly after 8:30 a.m. on a Friday in November 1985 and, about 30 minutes later, skidded on an icy patch of highway and went over the embankment. Three other accidents had occurred on the same stretch of highway that morning. Because of the icy highway conditions, an RCMP officer had called his detachment at 7:25 a.m. requesting a sand truck, but it was not until 8:30 a.m., after a third call, that he was informed that the Highways Department had been contacted through the control tower and that a sanding truck should be on its way. The department offices in Gold River and Campbell River were still on the summer schedule at the time of the accident. The Gold River summer schedule was operated by four men working for one long day

Montague Brown *Appellant*

c.

^a **Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique, représentée par le ministre des Transports et de la Voirie** *Intimée*

^b et

^c **Le procureur général du Canada** *Intervenant*

RÉPERTORIÉ: BROWN c. COLOMBIE-BRITANNIQUE (MINISTRE DES TRANSPORTS ET DE LA VOIRIE)

N^o du greffe: 22946.

^d 1993: 8 novembre; 1994: 17 mars.

Présents: Les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

^e EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Responsabilité délictuelle — Négligence — Obligation de diligence — Responsabilité gouvernementale — Entretien des routes — Conducteur blessé après avoir perdu la maîtrise de son véhicule sur la chaussée glacée — Personnel du ministère de la Voirie fonctionnant encore selon l'horaire d'été à l'époque de l'accident — La décision du Ministère de maintenir l'horaire d'été en était-elle une de politique générale? — Le Ministère a-t-il fait preuve de négligence dans l'organisation de l'épandage du sable suivant l'horaire d'été?

^f L'appellant est parti de Gold River pour se rendre à Campbell River peu après 8 h 30 un vendredi de novembre 1985 et, environ 30 minutes plus tard, il a dérapé sur une plaque de glace et a franchi le remblai. Trois autres accidents s'étaient produits sur le même tronçon ce matin-là. Comme la chaussée était glacée, un agent de la GRC avait téléphoné à son bureau à 7 h 25 pour demander d'envoyer une épandeuse de sable, mais ce n'est qu'à 8 h 30, après un troisième appel, qu'on lui a répondu qu'on avait contacté la tour de contrôle du ministère de la Voirie et qu'une épandeuse de sable devait être en route. À l'époque de l'accident, les bureaux du Ministère à Gold River et à Campbell River fonctionnaient encore selon l'horaire d'été. L'été, à Gold River, quatre hommes effectuaient un long quart

shift Monday through Thursday and a call-out system for emergencies for the rest of the week. The tower could not reach the employee on call in Gold River because it did not have his telephone number and contacted the Campbell River office, which immediately sent out a sand truck. The on-call Gold River employee fortuitously came to the office at 9:00 a.m., was instructed to load his truck and drove out at 9:15 a.m. The appellant contended that the province was negligent in failing (1) to respond in a timely fashion to the reports of icy conditions and to remedy them; and (2) to maintain the section of the road where the accident occurred so that ice would not form on it. The trial judge dismissed the action and the Court of Appeal affirmed the judgment.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Gonthier, Cory, Iacobucci and Major JJ.: The province owes a duty of care to those using its highways. That duty of care ordinarily extends to reasonable maintenance and would include the duty to take reasonable steps to prevent injury to users of the roads by icy conditions. The imposition of this duty of care is not excluded by statute. There is no exemption from tort liability in the *Highway Act*, and the *Occupiers Liability Act*, in particular s. 8, was not passed to exempt the Highways Department from liability for its negligent acts. Nor is the Department immune, under s. 3(2)(f) of the *Crown Proceeding Act*, from liability for negligently failing to maintain its highways. The Department, however, is exempt from the imposition of the duty of care with respect to highway maintenance because its decision to maintain a summer schedule, with all that it entailed in terms of reduced service, was one of policy. That decision involved classic policy considerations of financial resources, personnel and significant negotiations with government unions. It was truly a governmental decision. Such a policy decision cannot be reviewed on a private law standard of reasonableness. Since no allegation was made that the decision was not *bona fide* or was so irrational that it could not constitute a proper exercise of discretion, it cannot be attacked. Finally, the appellant did not establish, on a balance of probabilities, that the province was negligent in the manner in which it carried out the operational aspect of the call-out system and of the road maintenance under the summer schedule. In particular, he did not establish that the Department's negligence was responsible for the unexplained delay in responding to the request for sanding. The undoubted negligence of the Department

de travail de jour du lundi au jeudi et, le reste de la semaine, un système de travail sur appel était en place pour les cas d'urgence. La tour n'a pas pu joindre l'employé qui était de service à Gold River parce qu'elle n'avait pas son numéro de téléphone et elle a contacté le bureau du Ministère à Campbell River, qui a immédiatement envoyé un camion de sable. L'employé de Gold River qui était de service s'est rendu par pur hasard à son bureau à 9 h. Il a alors reçu l'ordre de procéder au chargement de son camion et a quitté le dépôt à 9 h 15. L'appellant a soutenu que la province a été négligente (1) en ne réagissant pas promptement aux rapports faisant état de la présence de glace sur la chaussée et en tardant à prendre des mesures pour remédier à la situation, et (2) en omettant d'entretenir le tronçon de la route où s'est produit l'accident de sorte que la glace ne s'y forme pas. Le juge de première instance a rejeté l'action et la Cour d'appel a confirmé ce jugement.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Les juges Gonthier, Cory, Iacobucci et Major: La province a une obligation de diligence envers les usagers de ses routes. Cette obligation de diligence englobe habituellement l'entretien raisonnable des routes et comprend l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour prévenir les préjudices aux usagers de la route causés par la présence de glace sur la chaussée. Il n'y a pas exclusion de l'imposition de cette obligation du fait de la loi. Il n'y a aucune exemption de responsabilité civile délictuelle dans la *Highway Act*, et l'*Occupiers Liability Act*, notamment son art. 8, n'a pas pour objet d'exempter le ministère de la Voirie de toute responsabilité pour cause de négligence. Le Ministère n'est pas non plus exempté, en vertu de l'al. 3(2)f de la *Crown Proceeding Act*, de toute responsabilité en cas de négligence dans l'entretien des routes relevant de sa compétence. Toutefois, le Ministère est exempté de l'imposition de l'obligation de diligence en ce qui concerne l'entretien des routes parce que sa décision de maintenir l'horaire d'été, avec tout ce que cela comportait en fait de réduction de services, en était une de politique générale. Cette décision nécessitait la prise en considération classique des ressources financières et humaines ainsi que d'importantes négociations avec les syndicats gouvernementaux. Il s'agissait véritablement d'une décision gouvernementale. Une décision de cette nature ne peut être examinée en regard de la norme du caractère raisonnable du droit privé. Étant donné qu'on n'a pas allégué que la décision n'a pas été prise de bonne foi ou qu'elle était à ce point irrationnelle qu'elle ne saurait constituer l'exercice légitime d'un pouvoir discrétionnaire, elle ne peut être attaquée. Enfin, l'appellant n'a pas établi, suivant la prépondérance des probabilités, que la province

in failing to have the home telephone numbers of the call-out employees did not affect the result of the case. Even if the home telephone number had been available, the call-out employee in Gold River could not have been on the road in time to prevent the accident.

Per La Forest and McLachlin JJ.: Subject to the comments expressed in *Swinamer*, Cory J.'s reasons were agreed with.

Per Sopinka J.: The province has the power to maintain its highways but is under no duty to do so. The manner and extent to which the power is exercised is a matter of statutory discretion. The conduct complained of in this case, with the exception of the matters referred to by Cory J. as operational, were within the exercise of the province's statutory discretion. Provided that a public authority exercises its discretion in accordance with the power conferred on it, its actions are not reviewable by the courts under the aegis of a private law duty of care. With respect to the matters referred to as operational, for the reasons given by Cory J., no liability for negligence arises. It would be preferable, however, not to use the "policy/operational" test as the touchstone of liability.

Cases Cited

By Cory J.

Applied: *Just v. British Columbia*, [1989] 2 S.C.R. 1228; **referred to:** *Kamloops (City of) v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2; *Portland (Town of) v. Griffiths* (1885), 11 S.C.R. 333; *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705; *Barratt v. District of North Vancouver*, [1980] 2 S.C.R. 418.

By McLachlin J.

Referred to: *Swinamer v. Nova Scotia (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 445.

By Sopinka J.

Referred to: *Barratt v. District of North Vancouver*, [1980] 2 S.C.R. 418; *Anns v. Merton London Borough*

a été négligente dans la mise en œuvre de l'aspect opérationnel du système de travail sur appel et de l'entretien des routes selon l'horaire d'été. En particulier, il n'a pas établi que le retard inexplicable à répondre à la demande d'épandage est imputable à la négligence du Ministère. La négligence dont le Ministère a indubitablement fait preuve en ne conservant pas les numéros de téléphone à domicile des employés sur appel n'a pas eu d'incidence en l'espèce. Même si on avait eu le numéro à domicile de l'employé qui était sur appel à Gold River, celui-ci n'aurait pu être sur la route à temps pour prévenir l'accident.

Les juges La Forest et McLachlin: Sous réserve des commentaires faits dans l'arrêt *Swinamer*, les motifs du juge Cory sont acceptés.

Le juge Sopinka: La province a le pouvoir d'entretenir ses routes, mais elle n'est pas tenue de le faire. La manière dont elle exerce ce pouvoir et la mesure dans laquelle elle le fait relèvent du pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi. À l'exception des éléments qualifiés par le juge Cory d'opérationnels, le comportement faisant l'objet d'une plainte dans la présente affaire relevait de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi à la province. Si une autorité publique exerce sa discrétion conformément au pouvoir qui lui est conféré, ses actes ne sont pas susceptibles d'être contrôlés par les tribunaux au regard de l'obligation de diligence en droit privé. Pour les motifs que donne le juge Cory, les éléments appelés opérationnels ne donnent naissance à aucune responsabilité pour négligence. Il serait toutefois préférable de ne pas recourir au critère «politique générale-opérations» comme facteur déterminant de la responsabilité.

8 Jurisprudence

Citée par le juge Cory

Arrêt appliqué: *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228; **arrêts mentionnés:** *Kamloops (Ville de) c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2; *Portland (Town of) c. Griffiths* (1885), 11 R.C.S. 333; *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705; *Barratt c. District of North Vancouver*, [1980] 2 R.C.S. 418.

i Citée par le juge McLachlin

Arrêt mentionné: *Swinamer c. Nouvelle-Écosse (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 445.

Citée par le juge Sopinka

Arrêts mentionnés: *Barratt c. District of North Vancouver*, [1980] 2 R.C.S. 418; *Anns c. Merton London*

Council, [1978] A.C. 728; *United States v. Gaubert*, 111 S.Ct. 1267 (1991); *Rowling v. Takaro Properties Ltd.*, [1988] A.C. 473; *Sutherland Shire Council v. Heyman* (1985), 157 C.L.R. 424.

Borough Council, [1978] A.C. 728; *United States c. Gaubert*, 111 S.Ct. 1267 (1991); *Rowling c. Takaro Properties Ltd.*, [1988] A.C. 473; *Sutherland Shire Council c. Heyman* (1985), 157 C.L.R. 424.

a

Statutes and Regulations Cited

Crown Proceeding Act, R.S.B.C. 1979, c. 86, s. 3(2)(f).
Highway Act, R.S.B.C. 1979, c. 167.
Occupiers Liability Act, R.S.B.C. 1979, c. 303, s. 8.

Lois et règlements cités

Crown Proceeding Act, R.S.B.C. 1979, ch. 86, art. 3(2)f).
Highway Act, R.S.B.C. 1979, ch. 167.
Occupiers Liability Act, R.S.B.C. 1979, ch. 303, art. 8.

b

Authors Cited

Bailey, S. H., and M. J. Bowman, "The Policy/Operational Dichotomy — A Cuckoo in the Nest", [1986] *Cambridge L.J.* 430.

Cohen, David, and J. C. Smith. "Entitlement and the Body Politic: Rethinking Negligence in Public Law" (1986), 64 *Can. Bar Rev.* 1.

Klar, Lewis N. "The Supreme Court of Canada: Extending the Tort Liability of Public Authorities" (1990), 28 *Alta. L. Rev.* 648.

Perell, Paul M. "Negligence Claims Against Public Authorities" (1994), 16 *Advocates' Q.* 48.

Smillie, J. A. "Liability of Public Authorities for Negligence" (1985), 23 *U.W.O. L. Rev.* 213.

Woodall, M. Kevin. "Private Law Liability of Public Authorities for Negligent Inspection and Regulation" (1992), 37 *McGill L.J.* 83.

Doctrines citées

Bailey, S. H., and M. J. Bowman, «The Policy/Operational Dichotomy — A Cuckoo in the Nest», [1986] *Cambridge L.J.* 430.

Cohen, David, and J. C. Smith. «Entitlement and the Body Politic: Rethinking Negligence in Public Law» (1986), 64 *R. du B. can.* 1.

Klar, Lewis N. «The Supreme Court of Canada: Extending the Tort Liability of Public Authorities» (1990), 28 *Alta. L. Rev.* 648.

Perell, Paul M. «Negligence Claims Against Public Authorities» (1994), 16 *Advocates' Q.* 48.

Smillie, J. A. «Liability of Public Authorities for Negligence» (1985), 23 *U.W.O. L. Rev.* 213.

Woodall, M. Kevin. «Private Law Liability of Public Authorities for Negligent Inspection and Regulation» (1992), 37 *R.D. McGill* 83.

c

d

e

f

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1992), 65 B.C.L.R. (2d) 232, 10 C.C.L.T. (2d) 188, 37 M.V.R. (2d) 70, 10 B.C.A.C. 303, 21 W.A.C. 303, [1992] 3 W.W.R. 629, dismissing appellant's appeal from a judgment of Drake L.J.S.C. (1989), 17 M.V.R. (2d) 69, dismissing an action for damages for negligence. Appeal dismissed.

John N. Laxton, Q.C., and *Robert D. Gibbens*, for the appellant.

William A. Pearce, Q.C., and *Thomas H. MacLachlan*, for the respondent.

Ivan G. Whitehall, Q.C., and *Donald J. Rennie*, for the intervener.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1992), 65 B.C.L.R. (2d) 232, 10 C.C.L.T. (2d) 188, 37 M.V.R. (2d) 70, 10 B.C.A.C. 303, 21 W.A.C. 303, [1992] 3 W.W.R. 629, qui a rejeté l'appel interjeté par l'appellant contre un jugement du juge local Drake de la Cour suprême (1989), 17 M.V.R. (2d) 69, qui avait rejeté une action en dommages-intérêts fondée sur la négligence. Pourvoi rejeté.

John N. Laxton, c.r., et *Robert D. Gibbens*, pour l'appellant.

William A. Pearce, c.r., et *Thomas H. MacLachlan*, pour l'intimée.

Ivan G. Whitehall, c.r., et *Donald J. Rennie*, pour l'intervenant.

j

The reasons of La Forest and McLachlin JJ. were delivered by

MCLACHLIN J. — Subject to my comments in the companion case *Swinamer v. Nova Scotia* ^a (*Attorney General*), [1994] 1 S.C.R. 445, on the source of a private law duty of care on public authorities, I agree with Cory J.

The following are the reasons delivered by

SOPINKA J. — I have read the reasons of my colleague Cory J. and agree with the conclusion that he reaches. I would, however, adopt a somewhat different approach in arriving at this conclusion. The respondent does not have a statutory duty to maintain its highways. It has the power to do so, and the manner and extent to which the power is exercised is a matter of statutory discretion. See *Barratt v. District of North Vancouver*, [1980] 2 S.C.R. 418. Indeed, if a statutory duty to maintain existed as it does in some provinces, it would be unnecessary to find a private law duty on the basis of the neighbourhood principle in *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728. Moreover, it is only necessary to consider the policy/operational dichotomy in connection with the search for a private law duty of care. ^d

The conduct complained of in this case, with the exception of the matters referred to by Cory J. as operational, were within the exercise of the respondent's statutory discretion. Provided that a public authority exercises its discretion in accordance with the power conferred on it, its actions are not reviewable by the courts under the aegis of a private law duty of care. I agree with Cory J. that with respect to the matters discussed by him under the heading *The Operational Aspect* that no liability for negligence arises for the reasons that he gives. I would prefer not to use the "policy/operational" test as the touchstone of liability. This principle, which was formally adopted in *Anns*, was imported from the United States. It has since been rejected by the Supreme Court of the United States and by the House of Lords as an exclusive test of

Version française des motifs des juges La Forest et McLachlin rendus par

LE JUGE MCLACHLIN — Sous réserve des commentaires que j'ai faits dans l'arrêt connexe *Swinamer c. Nouvelle-Écosse (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 445, sur la source d'une obligation de diligence en droit privé s'appliquant aux autorités publiques, je suis d'accord avec le juge Cory. ^b

Version française des motifs rendus par

LE JUGE SOPINKA — Je souscris à la conclusion de mon collègue le juge Cory, dont j'ai lu les motifs. J'y arrive toutefois par un cheminement quelque peu différent. L'intimée n'est pas tenue par une obligation imposée par la loi d'entretenir ses routes. Elle en a le pouvoir, mais la manière dont elle l'exerce et la mesure dans laquelle elle le fait relèvent du pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi. Voir *Barratt c. District of North Vancouver*, [1980] 2 R.C.S. 418. De fait, s'il existait une obligation d'entretien imposée par la loi comme c'est le cas dans certaines provinces, il serait inutile de rechercher une obligation en droit privé en se fondant sur le principe du prochain établi dans l'arrêt *Anns c. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728. En outre, il est nécessaire d'examiner la dichotomie politique générale-opérations seulement en ce qui concerne la recherche d'une obligation de diligence en droit privé. ^e

À l'exception des éléments qualifiés par le juge Cory d'opérationnels, le comportement faisant l'objet d'une plainte dans la présente affaire relevait de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi à l'intimée. Si une autorité publique exerce sa discrétion conformément au pouvoir qui lui est conféré, ses actes ne sont pas susceptibles d'être contrôlés par les tribunaux au regard de l'obligation de diligence en droit privé. Je conviens avec le juge Cory que les éléments qu'il a analysés sous la rubrique *L'aspect opérationnel* ne donnent naissance, pour les motifs qu'il donne, à aucune responsabilité pour négligence. Je préférerais ne pas recourir au critère «politique générale-opérations» comme le facteur déterminant de la responsabilité. Formellement adopté dans l'arrêt *Anns*, ce principe, importé des États-Unis, a depuis été

liability. (See *United States, v. Gaubert*, 111 S.Ct. 1267 (1991), and *Rowling v. Takaro Properties Ltd.*, [1988] A.C. 473.) There is some doubt as to its status in Australia. (See *Sutherland Shire Council v. Heyman* (1985), 157 C.L.R. 424 (H.C.)) It has been criticized as ineffective and unreliable by academic writers Cohen and Smith, Woodall, Smillie, Bailey and Bowman, and Klar. (See D. Cohen and J. C. Smith, "Entitlement and the Body Politic: Rethinking Negligence in Public Law" (1986), 64 *Can. Bar Rev.* 1; M. K. Woodall, "Private Law Liability of Public Authorities for Negligent Inspection and Regulation" (1992), 37 *McGill L.J.* 83; J. A. Smillie, "Liability of Public Authorities for Negligence" (1985), 23 *U.W.O. L. Rev.* 213; S. H. Bailey and M. J. Bowman, "The Policy/Operational Dichotomy — A Cuckoo in the Nest", [1986] *Cambridge L.J.* 430; and L. N. Klar, "The Supreme Court of Canada: Extending the Tort Liability of Public Authorities" (1990), 28 *Alta. L. Rev.* 648, at p. 655.) In "Negligence Claims Against Public Authorities" (1994), 16 *Advocates' Q.* 48, at p. 57, P. M. Perell states:

Whatever the criteria used, the cases show that characterizing the public authority's activity as a policy decision or operational activity is problematic and often unpredictable. In the *Just* case, of the 11 judges that gave judgments, six concluded that the province's actions were operational and five that the actions were a policy decision.

In view of the above, the Court may wish to reconsider at some future time the continued usefulness of this test as an exclusive touchstone of liability.

I would dispose of the appeal as proposed by Cory J.

The judgment of Gonthier, Cory, Iacobucci and Major JJ. was delivered by

CORY J. — This appeal raises again the question of the circumstances which may render a govern-

rejeté par la Cour suprême des États-Unis et par la Chambre des lords à titre de critère exclusif en matière de responsabilité. (Voir *United States c. Gaubert*, 111 S.Ct. 1267 (1991), et *Rowling c. Takaro Properties Ltd.*, [1988] A.C. 473.) Il y a des doutes quant à ce qui en est de ce principe en Australie. (Voir *Sutherland Shire Council c. Heyman* (1985), 157 C.L.R. 424 (H.C.)) En outre, les auteurs Cohen et Smith, Woodall, Smillie, Bailey et Bowman, et Klar lui ont reproché d'être inefficace et peu fiable. (Voir D. Cohen et J. C. Smith, «Entitlement and the Body Politic: Rethinking Negligence in Public Law» (1986), 64 *R. du B. can.* 1; M. K. Woodall, «Private Law Liability of Public Authorities for Negligent Inspection and Regulation» (1992), 37 *R.D. McGill* 83; J. A. Smillie, «Liability of Public Authorities for Negligence» (1985), 23 *U.W.O. L. Rev.* 213; S. H. Bailey et M. J. Bowman, «The Policy/Operational Dichotomy — A Cuckoo in the Nest», [1986] *Cambridge L.J.* 430; et L. N. Klar, «The Supreme Court of Canada: Extending the Tort Liability of Public Authorities» (1990), 28 *Alta. L. Rev.* 648, à la p. 655.) Dans son article intitulé «Negligence Claims Against Public Authorities» (1994), 16 *Advocates' Q.* 48, à la p. 57, P. M. Perell écrit:

[TRADUCTION] Peu importe les critères adoptés, les décisions montrent que qualifier l'acte accompli par l'autorité publique de décision de politique générale ou d'activité opérationnelle est une tâche problématique et fréquemment imprévisible. Des onze juges qui se sont prononcés dans l'affaire *Just*, six ont conclu que les actes de la province étaient de nature opérationnelle, alors que les cinq autres ont jugé que les actes en question relevaient d'une décision de politique générale.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour voudra peut-être examiner à une date ultérieure si ce critère demeure utile comme facteur déterminant exclusif de la responsabilité.

Je suis d'avis de trancher le pourvoi de la façon proposée par le juge Cory.

Version française du jugement des juges Gonthier, Cory, Iacobucci et Major rendu par

LE JUGE CORY — Le présent pourvoi soulève à nouveau la question des circonstances susceptibles

ment or governmental agency liable for negligence. The questions presented in this appeal can, I believe, be answered by the application of the principles set out in *Just v. British Columbia*, [1989] 2 S.C.R. 1228.

I. Factual Background

On Friday, November 8, 1985, not long after 8:30 a.m., Montague Brown, who was the plaintiff in this case, left Gold River to drive to Campbell River in his new pickup truck. He described the road conditions at the time of his departure as good, with the road damp in places. Sometime later, when he rounded a slight curve he started having difficulty controlling his truck. He realized that he had hit black ice and should not apply his brakes. He stated that after several hundred feet of struggling he managed to pull his vehicle to the left and that shortly thereafter the truck "went like a Zamboni" and then left the road.

There had been three other accidents on the same highway that morning. All of them within a space of some seven kilometres.

The road was worn with cracks in some places and generally in need of maintenance. However, there was no evidence that the cracking and wear and tear of the road had anything to do with the formation of the black ice that caused the accidents.

Corporal Eglinski of the RCMP was on duty in the area. Shortly before 7:00 a.m. that morning, he received a telephone call at his home concerning an accident which had occurred near the summit of the highway between Gold River and Campbell River. Ice had caused a vehicle to slide off the road into the Campbell River. At 7:25 a.m. he followed the established procedure and put in a call to RCMP offices in Courtenay to request a sanding truck because of the icy conditions on the highway. Sometime before 8:00 a.m. he was at the scene of the accident. Between 8:10 a.m. and

de rendre un gouvernement ou un organisme gouvernemental responsable de négligence. Il y a lieu, je crois, d'appliquer en l'espèce les principes énoncés dans l'arrêt *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228.

I. Les faits

Le vendredi 8 novembre 1985, un peu après 8 h 30, Montague Brown, qui était le demandeur en l'espèce, est parti de Gold River pour se rendre à Campbell River à bord de sa camionnette neuve. Selon la description qu'il en a faite, les conditions de la route au moment de son départ étaient bonnes, la chaussée étant humide par endroits. C'est plus tard, au moment où il s'engageait dans une légère courbe, qu'il a commencé à avoir de la difficulté à contrôler son camion. Il s'est rendu compte qu'il roulait sur de la glace noire et qu'il était préférable de ne pas appliquer les freins. Il a déclaré qu'après quelques centaines de pieds, il a réussi à ramener son véhicule sur la gauche et que peu après le camion [TRADUCTION] «s'est transformé en zamboni» et a quitté la route.

Trois autres accidents s'étaient produits sur la même route ce matin-là, tous sur une distance d'environ sept kilomètres.

La route était fissurée à plusieurs endroits et, de façon générale, nécessitait des travaux d'entretien. Cependant, aucune preuve n'indique que les fissures et l'usure de la route aient pu avoir une incidence quelconque sur la formation de la glace noire ayant causé les accidents.

Le caporal Eglinski de la GRC était de service dans le secteur. Peu avant 7 h ce matin-là, il a reçu chez lui un appel téléphonique à propos d'un accident survenu près du point culminant de la route entre Gold River et Campbell River. À cause de la présence de glace sur la chaussée, un véhicule avait dérapé et s'était retrouvé dans la rivière Campbell. À 7 h 25, conformément à la procédure établie, il a téléphoné aux bureaux de la GRC à Courtenay pour leur demander d'envoyer une épandeuse de sable parce que la chaussée était glacée. Il est arrivé sur les lieux de l'accident un peu

8:20 a.m. he made a second call to the RCMP offices in Courtenay concerning the need for sanding trucks.

At about 8:20 a.m. Corporal Eglinski came upon the scene of a second accident and shortly after that he came upon the scene of a third accident, all on the same stretch of highway. Between 8:20 a.m. and 8:30 a.m. the Corporal made a third call to the RCMP offices in Courtenay. At this time, he was told that the Ministry of Transport and Highways Control Tower at Deas Island had been contacted and that a sanding truck should be on its way.

The Highways Department office in Gold River had a duty employee assigned for any necessary work that might arise that Friday. The Deas Tower tried to reach him at about 8:30 a.m. but did not have his telephone number. Faced with this problem, the Deas Tower contacted the Campbell River office of the Department. That office sent out a salt and sand truck as soon as it was loaded, some five minutes after it received the call at 8:30 a.m.

It will be remembered that it was sometime shortly after 8:30 a.m. that Mr. Brown started from Gold River towards Campbell River. At 9:00 a.m. the Gold River employee who was on call fortuitously came to the Gold River office. Shortly after he arrived, he received a call from the Deas Island Control Tower asking him to take a salt and sand truck out to the icy parts of the highway. He immediately loaded and inspected a truck. This took about 15 minutes and he drove out of the yard around 9:15 a.m. It was about this time that Mr. Brown lost control and his truck went over the embankment on the highway.

The Campbell River salt and sand truck operator reached the scene of the Brown accident at around 9:23 a.m. He found Mr. Brown, who had been unconscious for a short period of time, climbing the embankment.

The Gold River sand truck operator said that he met the Campbell River operator 15 to 20 minutes after he left the Gold River yard. The meeting took place either some 10 to 15 miles or 10 to 15

avant 8 h. Entre 8 h 10 et 8 h 20, il a fait un deuxième appel aux bureaux de la GRC à Courtenay à propos de la nécessité d'envoyer des épandeuses de sable.

Vers 8 h 20, le caporal Eglinski s'est rendu sur les lieux d'un deuxième accident puis, peu après, d'un troisième, tous survenus sur le même tronçon de route. Entre 8 h 20 et 8 h 30, le caporal a appelé pour la troisième fois les bureaux de la GRC à Courtenay. Cette fois, on lui a répondu qu'on avait contacté la tour de contrôle du ministère des Transports et de la Voirie à Deas Island et qu'une épandeuse de sable devait être en route.

Un employé du bureau du ministère de la Voirie à Gold River était de service ce vendredi pour répondre à toute éventualité. La tour de Deas a voulu le joindre vers 8 h 30 mais n'avait pas son numéro de téléphone. La tour de Deas a alors contacté le bureau du Ministère à Campbell River. Ce bureau a envoyé un camion de sel et de sable aussitôt son chargement terminé, soit environ cinq minutes après avoir reçu l'appel à 8 h 30.

Rappelons que c'est peu après 8 h 30 que M. Brown a quitté Gold River à destination de Campbell River. À 9 h, l'employé de Gold River qui était de service s'est rendu par pur hasard à son bureau. Peu après son arrivée, il a reçu un appel de la tour de contrôle de Deas Island lui demandant d'aller avec un camion épancheur de sel et de sable aux endroits où la chaussée était glacée. Il a immédiatement procédé au chargement et à l'inspection d'un camion, ce qui a pris environ 15 minutes. Il a quitté le dépôt vers 9 h 15. C'est à peu près à ce moment que M. Brown a perdu le contrôle de son camion et qu'il a franchi le remblai de la route.

Le conducteur du camion de sel et de sable de Campbell River est arrivé sur les lieux de l'accident vers 9 h 23. Il a aperçu M. Brown, qui avait perdu conscience pendant une brève période, en train d'escalader le remblai.

Le conducteur du camion de sable de Gold River a dit qu'il a croisé le conducteur de Campbell River 15 à 20 minutes après avoir quitté le dépôt de Gold River. Le croisement a eu lieu de

kilometres on the Gold River side of the accident scene.

A. The Schedule for the Gold River Highways Department Crew

At the time of the accident, the Highways Department detachments at both Gold River and Campbell River were still on the summer schedule. They were to change over to the winter schedule the week following the accident. There is a marked difference between the winter and summer schedule. The Gold River summer system was operated by four men working for one long shift from 7:00 a.m. to 4:20 p.m. from Monday through Thursday. There was as well a call-out system for emergencies which might occur during the remainder of the week. The Gold River winter system for road maintenance called for six or seven men to work on three shifts, seven days a week.

The dates and conditions of work during the summer and winter schedules were matters of negotiation between the Department and the members of its union. Among other things, the collective bargaining agreement contemplated that the winter schedule would be posted for a period of two weeks before it came into effect, and that employees would be given an opportunity to bid on the shifts they wished to work. It can be seen that there could not be a quick change from the summer to the winter schedule simply because of unusual weather conditions. The fixing of the date for the winter schedule to come into effect had a very real significance for the Department of Highways and its personnel. It was a decision that had an impact on both the budget and finances of the Department and the work schedule of its employees. The decision required a careful consideration of matters of finance and personnel.

B. Climatic Conditions

Unlike the appellant, I find it difficult to find any pattern of deteriorating or dangerous conditions for the highway based on the reports of the meteorological stations at Gold River and Upper Campbell Lake for the days preceding the acci-

10 à 15 milles ou kilomètres du lieu de l'accident, du côté de Gold River.

A. L'horaire de l'équipe du ministère de la Voirie à Gold River

À l'époque de l'accident, les sections du ministère de la Voirie à Gold River et à Campbell River fonctionnaient encore selon l'horaire d'été. Elles devaient passer à l'horaire d'hiver la semaine suivant l'accident. Il y a une différence marquée entre l'horaire d'hiver et l'horaire d'été. L'été, à Gold River, quatre hommes effectuaient un long quart de travail de 7 h à 16 h 20 du lundi au jeudi. Le reste de la semaine, un système de travail sur appel était en place pour les cas d'urgence. Suivant l'horaire d'hiver établi pour l'entretien des routes, six ou sept hommes se partageaient trois quarts de travail, sept jours par semaine.

Les dates d'entrée en vigueur de l'horaire d'été et de l'horaire d'hiver ainsi que les conditions de travail pendant ces périodes faisaient l'objet de négociation entre le Ministère et les membres du syndicat. La convention collective prévoyait entre autres que l'horaire d'hiver serait affiché pendant deux semaines avant son entrée en vigueur et que les employés auraient l'occasion de faire connaître leur préférence quant au quart de travail. Comme on le voit, le passage de l'horaire d'été à l'horaire d'hiver ne pouvait s'effectuer rapidement du seul fait de conditions météorologiques inhabituelles. La date d'entrée en vigueur de l'horaire d'hiver revêtait en effet une importance très réelle pour le ministère de la Voirie et son personnel en raison de ses répercussions sur le budget du Ministère et l'horaire de travail de ses employés. Cette décision exigeait donc un examen attentif de considérations d'ordre financier et de questions liées au personnel.

B. Les conditions climatiques

Contrairement à l'appellant, il m'apparaît difficile de conclure à une détérioration des conditions ou à l'existence de conditions dangereuses sur la route à partir des rapports établis par les stations météorologiques de Gold River et de Upper

dent. At Upper Campbell Lake (the nearest climatic readings to the accident site) on November 5, a minimum temperature of -1°C was recorded, with a maximum of 2°C . The mean temperature was 0.5°C . On November 6, the mean temperature rose to 1.3°C . On November 7, it rose to 2.5°C with 0.4 centimetres of rain and a trace of snow. The Gold River Townsite weather station recorded an estimated 2.2 centimetres of snow on November 5, when the minimum temperature was 0°C and the maximum temperature was 3°C . On November 6 and 7, the maximum temperatures rose to 6°C and 6.5°C respectively and the minimum rose to 2°C and 3°C .

These reports give no warning of dangerous weather conditions. Rather, the accidents on November 7 appear to have been caused by black ice. No evidence was led as to what special conditions give rise to black ice. However, a number of witnesses indicated that the condition can arise quickly and disappear quickly. William Ball, the District Highways Manager, testified that he had seen black ice occur in a space of five minutes in situations where, at certain temperatures, the cloud cover disappears for a few minutes. In his experience, it can occur suddenly anywhere in the highway district at any particular moment and disappear just as quickly.

II. Decisions Below

Trial Division

At trial two allegations of negligence were made against the Crown. First, it was said that the Crown was negligent in failing to respond in a timely fashion to the reports of icy conditions and to remedy them. Second, it was said the Crown was negligent in failing to maintain the section of the road where the accident occurred so that ice would not form on it. With regard to the failure to respond in a timely fashion, the trial judge found that the Deas Tower did not know about the need for sanding on the highway until 8:30 a.m. The trial judge con-

Campbell Lake pour les jours ayant précédé l'accident. À Upper Campbell Lake (la station météorologique la plus près du site de l'accident) le 5 novembre, la température minimum a atteint -1°C et le maximum 2°C , avec une température moyenne de $0,5^{\circ}\text{C}$. Le 6 novembre, la température moyenne s'est élevée à $1,3^{\circ}\text{C}$. Le 7 novembre, elle a atteint $2,5^{\circ}\text{C}$, avec 0,4 centimètres de pluie et des traces de neige au sol. La station météorologique de Gold River Townsite a enregistré 2,2 centimètres de neige le 5 novembre alors que la température minimum était de 0°C et le maximum de 3°C . Les 6 et 7 novembre, la température maximum a atteint respectivement 6°C et $6,5^{\circ}\text{C}$, et le minimum 2°C et 3°C .

Ces rapports ne contenaient aucun avertissement de conditions météorologiques dangereuses. C'est la présence de glace noire qui paraît avoir été la cause des accidents du 7 novembre. Aucune preuve n'a été présentée quant aux conditions particulières pouvant expliquer la formation de glace noire. Plusieurs témoins ont toutefois indiqué que ce phénomène peut survenir rapidement et disparaître tout aussi rapidement. William Ball, directeur du district routier, a déclaré avoir vu de la glace noire se former en l'espace de cinq minutes dans des situations où, à certaines températures, la couverture nuageuse disparaît pendant quelques minutes. D'après son expérience, cela peut se produire soudainement n'importe où dans le district routier, à n'importe quel moment et disparaître aussi soudainement.

II. Les juridictions inférieures

Le tribunal de première instance

En première instance, la négligence de la province a été alléguée sous deux rapports. En premier lieu, a-t-on soutenu, la province a été négligente en ne réagissant pas promptement aux rapports faisant état de la présence de glace sur la chaussée et en tardant à prendre des mesures pour remédier à la situation. En second lieu, dit-on, la province a fait preuve de négligence en omettant d'entretenir le tronçon de la route où s'est produit l'accident de sorte que la glace ne s'y forme pas. En ce qui concerne le défaut de réagir promptement

cluded that once the information as to the need for sanding was received, the Department's employees acted with dispatch to fulfil their obligations. He therefore determined that there was no negligence on the part of the Department in failing to respond in a timely fashion. He also considered that the choice of the system itself was a matter of policy.

With regard to the second allegation, that the Crown was negligent in failing to maintain the road so that ice would not form, the trial judge found that these were policy matters which excluded any duty of care with respect to the injury received by Mr. Brown. On this point, I would add that there does not appear to have been any evidence before the trial judge that either the state of the road or its design led to the formation of the black ice which caused the accident. In the result, the trial judge dismissed the action: (1989), 17 M.V.R. (2d) 69.

Court of Appeal

In the Court of Appeal the appellant alleged that the summer schedule system of calling up duty employees in case of emergencies, which was in place in Gold River, failed to work properly. First, it was said that this arose because the Deas Tower did not know how to get in touch with the Department's employee on duty in Gold River. It was said that this constituted negligent behaviour on the part of the Crown.

Secondly, it was submitted that the system in place for getting the sanding done was defective. It was argued that there should have been someone at work in Gold River on Friday morning at 7:00 a.m. available at the office to take out a sand truck if one was required. In other words, the system in the smaller community of Gold River should have been the same as that in place in the larger centre of Campbell River.

ment, le juge de première instance a estimé que la tour de Deas n'avait pas été informée avant 8 h 30 de la nécessité d'épandre du sable sur la route. Il a conclu qu'une fois l'information reçue, les employés du Ministère ont agi avec diligence pour remplir leurs obligations. Il a donc décidé qu'il n'y avait pas eu négligence de la part du Ministère, qui n'aurait pas réagi promptement. Il a également estimé que le choix du mode de fonctionnement était en soi une question de politique générale.

En ce qui a trait à la seconde allégation, savoir que la province a été négligente en omettant d'entretenir la route de sorte que la glace ne s'y forme pas, le juge de première instance a estimé qu'il s'agissait là de questions de politique générale, ce qui écartait toute obligation de prudence eu égard au préjudice subi par M. Brown. Sur ce point, j'ajouterais qu'il semble que le juge de première instance n'ait disposé d'aucun élément de preuve établissant que la formation de glace noire à l'origine de l'accident était imputable soit à l'état de la route soit à sa configuration. En définitive, le juge de première instance a rejeté l'action: (1989), 17 M.V.R. (2d) 69.

La Cour d'appel

En Cour d'appel, l'appelant a allégué que le système de rappel des employés de service en cas d'urgence, en place pendant l'horaire d'été à Gold River, n'a pas fonctionné adéquatement. On a dit, en premier lieu, que cette situation s'est produite, parce que la tour de Deas ne savait pas comment joindre l'employé de service à Gold River, ce qui constituait une conduite négligente de la part de la province.

En second lieu, on a soutenu que l'organisation de l'épandage du sable était déficiente. Ainsi, quelqu'un aurait dû être présent au bureau de Gold River à 7 h vendredi matin et prêt à prendre la route avec un camion de sable en cas de besoin. En d'autres termes, le mécanisme en place dans la petite collectivité de Gold River aurait dû être le même que celui de l'agglomération plus importante de Campbell River.

The Court of Appeal rejected both grounds and dismissed the appeal: (1992), 65 B.C.L.R. (2d) 232, 10 C.C.L.T. (2d) 188, 37 M.V.R. (2d) 70, 10 B.C.A.C. 303, 21 W.A.C. 303, [1992] 3 W.W.R. 629. On the issue of the failure of the Deas Tower to have the telephone number of the employee on call, the Court of Appeal found that this could not be the basis for a finding of liability. Its position was put in this way (at pp. 237-38 B.C.L.R.):

Assuming that the Gold River operator had been contacted at his home at 8:30 a.m., as soon as the Deas Tower knew of the need for sanding, it would have taken the operator some minutes to prepare himself and get to the yard where he was to load and inspect his truck and leave. It would have taken him more than the quarter of an hour it actually took him between 9:00 a.m. and 9:15 a.m. to accomplish that because he would have been starting from his home instead of the office. So, we know that it would have been after 8:45 a.m. before he left.

We also know that the plaintiff had been travelling for 30 or 40 minutes when he had his accident. That is what he says himself. In those circumstances he must have left Gold River before 8:45 a.m. The Gold River operator would therefore have been behind the plaintiff on the highway and could not have done any sanding which would have prevented this accident.

... Nonetheless, it is my conclusion that the plaintiff/appellant did not establish at trial, and did not establish on this appeal on the balance of probabilities, that any failure, if there was one, on the part of the Ministry of Highways and its employees by not having the ability to communicate with the call-out operator at Gold River before 9:00 a.m. was a contributing cause of the accident, having regard to the fact that the Deas Tower did not know of the need for sanding until shortly before 8:30 a.m.

On the second issue as to whether there should have been an employee on duty in the office at Gold River, the Court of Appeal put its position in this way (at p. 240 B.C.L.R.):

Turning again to the facts of this case my conclusion is that it has not been established by the plaintiff, on the balance of probabilities, either that the decision about staffing at Gold River was not a rational one having regard to all of the considerations that were facing the Department of Transportation and Highways, or alternatively, that it was a decision that left the staffing on a

La Cour d'appel n'a accepté aucun de ces arguments et a rejeté l'appel: (1992), 65 B.C.L.R. (2d) 232, 10 C.C.L.T. (2d) 188, 37 M.V.R. (2d) 70, 10 B.C.A.C. 303, 21 W.A.C. 303, [1992] 3 W.W.R. 629. Sur la question du numéro de téléphone de l'employé de service, la Cour d'appel a jugé qu'on ne pouvait conclure à la négligence du fait que la tour de Deas ne connaissait pas ce numéro. Elle s'est exprimée ainsi (aux pp. 237 et 238 B.C.L.R.):

[TRADUCTION] En présumant que le préposé de Gold River ait été contacté chez lui à 8 h 30, soit dès que la tour de Deas a été informée de la nécessité de l'épandage, il lui aurait fallu quelques minutes pour se préparer, se rendre au dépôt, charger et inspecter son camion et partir. Il lui aurait fallu plus que le quart d'heure qu'il a mis de fait entre 9 h et 9 h 15 parce qu'il serait parti de chez lui et non du bureau. Nous savons donc qu'il serait parti après 8 h 45.

Nous savons également que, selon ses propres dires, le demandeur circulait depuis 30 ou 40 minutes lorsque l'accident s'est produit. Dans les circonstances, il a dû quitter Gold River avant 8 h 45. Le préposé de Gold River aurait donc été derrière le demandeur sur la route et il n'aurait pu effectuer aucun épandage susceptible d'avoir empêché l'accident.

... Néanmoins, j'arrive à la conclusion que le demandeur/appellant n'a établi ni en première instance ni dans le présent appel, suivant la prépondérance des probabilités, que l'incapacité, de la part du ministère de la Voirie et de ses employés, de communiquer avant 9 h avec l'employé sur appel de Gold River a contribué à causer l'accident, étant donné que la tour de Deas n'a été informée de la nécessité de l'épandage que peu avant 8 h 30.

En ce qui concerne la seconde question, soit celle de savoir s'il aurait dû y avoir un employé de service au bureau de Gold River, la Cour d'appel a formulé ainsi son opinion (à la p. 240 B.C.L.R.):

[TRADUCTION] Encore là, étant donné les faits de l'espèce, j'arrive à la conclusion que le demandeur n'a pas établi, suivant la prépondérance des probabilités, soit que la décision concernant l'organisation du personnel à Gold River n'était pas rationnelle eu égard à l'ensemble des considérations dont le ministère des Transports et de la Voirie devait tenir compte, soit, subsidiairement, que

basis that failed to meet the standard of care that the law imposed on the Crown and its employees with respect to the maintenance of the Gold River and Campbell River highway in the period that included November 1985.

III. Analysis

A. Central Issue and Basic Principles

It will be recalled that the Department's employees at Gold River worked a very long shift from Monday through Thursday and thereafter were on a "call-out" arrangement for the balance of the week. The appellant challenges this decision of the Department and alleges that, had there been an employee on duty and available to do sanding at 7:00 a.m., the accident and the resulting injuries to Mr. Brown would never have occurred. It therefore must be determined, first, whether this is a policy decision on the part of the Department. If it was, then no liability can be attached to the Department. This must follow since there is no suggestion that, if the decision was one of policy, it was not *bona fide* or that it was so irrational that it was not a reasonable exercise of ministerial discretion.

The principles to be applied in determining whether a decision of government or a governmental agency is one of policy or operations are set out in *Just v. British Columbia*, *supra*. It may be helpful to set out the portions of the reasons of the majority that may be applied to this case. At pages 1239-45 of *Just*, the following appears:

Over the passage of time the increased government activities gave rise to incidents that would have led to tortious liability if they had occurred between private citizens. The early governmental immunity from tortious liability became intolerable. This led to the enactment of legislation which in general imposed liability on the Crown for its acts as though it were a person. However, the Crown is not a person and must be free to govern and make true policy decisions without becoming subject to tort liability as a result of those decisions. On the other hand, complete Crown immunity should not be restored by having every government decision designated as one of "policy". Thus the dilemma giving rise

cette décision ne satisfaisait pas à la norme de diligence que la loi impose à la province et à ses employés pour ce qui est de l'entretien de la route reliant Gold River à Campbell River pendant la période incluant novembre 1985.

III. Analyse

A. Question centrale et principes de base

Rappelons que les employés du Ministère à Gold River effectuent un très long quart de travail du lundi au jeudi et que, pour le reste de la semaine, ils travaillent «sur appel». L'appelant conteste cette décision du Ministère et allègue que s'il y avait eu un employé de service pour procéder à l'épandage de sable à 7 h, l'accident ne se serait jamais produit et M. Brown n'aurait pas été blessé. Il faut donc déterminer, d'abord, s'il s'agit là d'une décision de politique générale de la part du Ministère. Le cas échéant, aucune responsabilité ne pourrait être retenue contre lui. Cette conclusion s'impose étant donné qu'on n'a pas soutenu que, s'il s'agissait d'une décision de politique générale, celle-ci n'a pas été prise de bonne foi ou qu'elle était à ce point irrationnelle qu'elle ne constituait pas l'exercice raisonnable d'un pouvoir discrétionnaire ministériel.

Les principes à appliquer aux fins de déterminer si la décision d'un gouvernement ou d'un organisme gouvernemental est une décision de politique générale ou une décision opérationnelle sont énoncés dans l'arrêt *Just c. Colombie-Britannique*, précité. Il peut être utile de reprendre les passages des motifs de la majorité applicables en l'espèce. On lit ce qui suit aux pp. 1239 à 1245:

Cette présence gouvernementale accrue a donné naissance à des incidents qui auraient entraîné une responsabilité civile délictuelle s'ils étaient survenus entre particuliers. L'immunité gouvernementale initiale en matière de responsabilité délictuelle était devenue intolérable. C'est pourquoi des lois ont été adoptées pour imposer de façon générale à la Couronne la responsabilité de ses actes comme si elle était une personne. Cependant, la Couronne n'est pas une personne et elle doit pouvoir être libre de gouverner et de prendre de véritables décisions de politique sans encourir pour autant une responsabilité civile délictuelle. On ne saurait, par contre, restaurer l'immunité complète de la Couronne en qualifiant

to the continuing judicial struggle to differentiate between "policy" and "operation". Particularly difficult decisions will arise in situations where governmental inspections may be expected.

The dividing line between "policy" and "operation" is difficult to fix, yet it is essential that it be done.

The need for distinguishing between a governmental policy decision and its operational implementation is thus clear. True policy decisions should be exempt from tortious claims so that governments are not restricted in making decisions based upon social, political or economic factors. However, the implementation of those decisions may well be subject to claims in tort. What guidelines are there to assist courts in differentiating between policy and operation?

Mason J., speaking for himself and one other member of the Australian High Court in *Sutherland Shire Council v. Heyman* (1985), 60 A.L.R. 1, set out what I find to be most helpful guidelines. He wrote:

Anns decided that a duty of care cannot arise in relation to acts and omissions which reflect the policy-making and discretionary elements involved in the exercise of statutory discretions. It has been said that it is for the authority to strike that balance between the claims of efficiency and thrift to which du Parcq LJ referred in *Kent v. East Suffolk Rivers Catchment Board* [1940] 1 KP 319 at 338 and that it is not for the court to substitute its decision for the authority's decision on those matters when they were committed by the legislature to the authority for decision (*Dorset Yacht Co. v. Home Office*, [1970] AC 1004 at 1031, 1067-8; *Anns*, at p. 754; *Barratt v. District of North Vancouver* (1980) 114 D.L.R. (3d) 577). Although these injunctions have compelling force in their application to policy-making decisions, their cogency is less obvious when applied to other discretionary matters. The standard of negligence applied by the courts in determining whether a duty of care has been breached cannot be applied to a policy decision, but it can be applied to operational decisions. Accordingly, it is possible that a duty of care may exist in relation to discretionary considerations which stand outside the policy category in the division

de «politique» chacune de ses décisions. D'où le dilemme qui a donné lieu à l'incessante bataille judiciaire autour de la différence entre «décision de politique» et «décision opérationnelle». La distinction sera particulièrement difficile à faire dans les cas où on peut s'attendre à des inspections gouvernementales.

Il est difficile d'établir la ligne de démarcation entre le «politique» et l'«opérationnel», mais il est essentiel de le faire.

La nécessité d'établir une distinction entre une décision de politique gouvernementale et sa mise en œuvre opérationnelle est donc évidente. Les véritables décisions de politique devraient être à l'abri des poursuites en responsabilité délictuelle, de sorte que les gouvernements soient libres de prendre leurs décisions en fonction de facteurs sociaux, politiques ou économiques. Cependant, l'application de ces décisions peut fort bien engager la responsabilité. Sur quels principes directeurs les tribunaux peuvent-ils donc s'appuyer pour faire cette distinction entre le politique et l'opérationnel?

S'exprimant en son nom et en celui d'un autre membre de la Haute Cour de l'Australie, dans l'arrêt *Sutherland Shire Council v. Heyman* (1985), 60 A.L.R. 1, le juge Mason a énoncé des principes très utiles à mon avis. Les voici:

[TRADUCTION] L'arrêt *Anns* a établi que les actes et omissions qui correspondent à des éléments de définition de politique et discrétionnaires que comporte l'exercice de pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi ne peuvent donner naissance à une obligation de diligence. On a dit qu'il appartient à l'autorité publique d'établir cet équilibre entre les exigences d'efficacité et d'économie comme le lord juge du Parcq l'a évoqué dans l'arrêt *Kent v. East Suffolk Rivers Catchment Board*, [1940] 1 KP 319, à la p. 338, et que le tribunal ne doit pas substituer sa décision à celle de l'autorité publique dans les domaines que le législateur a confiés à cette dernière (*Dorset Yacht Co. v. Home Office*, [1970] AC 1004, aux pp. 1031, 1067 et 1068, *Anns*, à la p. 754, *Barratt c. District of North Vancouver* (1980), 114 D.L.R. (3d) 577). Bien que ces directives emportent l'adhésion en ce qui touche les prises de décisions politiques, leur force persuasive est moins évidente lorsqu'on les applique à d'autres domaines comportant des éléments discrétionnaires. La norme de négligence que les tribunaux utilisent pour déterminer s'il y a eu manquement à une obligation de diligence ne peut s'appliquer à une décision de politique, mais elle peut