

**The Attorney General for Ontario** *Appellant*

v.

**Pembina Exploration Canada Limited**  
*Respondent*

and

**The Attorney General of Canada** *Intervener*INDEXED AS: ONTARIO (ATTORNEY GENERAL) v.  
PEMBINA EXPLORATION CANADA LTD.

File No.: 19374.

1987: June 12; 1989: February 23.

Present: Dickson C.J. and McIntyre, Le Dain\*,  
La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
ONTARIO

*Constitutional law — Division of powers — Jurisdiction of superior and inferior courts — Admiralty law — Fishing net damaged when entangled in unmarked gas well in Lake Erie — Action seeking damages brought in Small Claims Court — Whether or not province's general grant of power to small claims court including admiralty law — Constitution Act, 1867, ss. 92(14), 96, 100, 101 — Small Claims Court Act, R.S.O. 1980, c. 476, s. 55 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 22.*

William Siddall & Sons Fisheries brought an action in negligence in Small Claims Court and sought damages after one of its nets was damaged when it became entangled with an unmarked gas well in Lake Erie owned by Pembina Exploration Canada Limited. The trial judge dismissed Pembina's motion that the action be dismissed for want of jurisdiction in that court over matters involving the law of the sea and admiralty. The Attorney General for Ontario intervened in support of Siddall in an appeal to the Divisional Court on the issue of jurisdiction. Siddall was not represented in that or any subsequent proceedings but an affidavit on behalf of his executor indicated that the action would be continued on resolution of the jurisdictional issue. The Divisional Court allowed the appeal and dismissed the plaintiff's action. The application for leave to appeal brought by the Attorney General for Ontario was refused by the Ontario Court of Appeal but granted by this Court. The constitutional questions queried (1)

\* Le Dain J. took no part in the judgment.

**Le procureur général de l'Ontario** *Appelant*

c.

**Pembina Exploration Canada Limited**  
*a Intimée*

et

**Le procureur général du Canada** *Intervenant**b* RÉPERTORIÉ: ONTARIO (PROCUREUR GÉNÉRAL) c.  
PEMBINA EXPLORATION CANADA LTD.

N° du greffe: 19374.

1987: 12 juin; 1989: 23 février.

*c* Présents: Le juge en chef Dickson et les juges McIntyre,  
Le Dain\*, La Forest et L'Heureux-Dubé.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*d* *Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Compétence des tribunaux d'instance supérieure et inférieure — Droit en matière d'amirauté — Chalut endommagé après s'être emmêlé dans un puits de gaz non balisé sur le lac Érié — Action en dommages-intérêts intentée devant la cour des petites créances — L'attribution générale de compétence par la province aux cours des petites créances s'étend-elle au droit en matière d'amirauté? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 92(14), 96, 100, 101 — Loi sur les cours des petites créances, L.R.O. 1980, chap. 476, art. 55 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> supp.), chap. 10, art. 22.*

William Siddall & Sons Fisheries a intenté une action fondée sur la négligence devant la cour des petites créances et a réclamé des dommages-intérêts parce que l'un de ses chaluts avait été endommagé après s'être emmêlé, sur le lac Érié, dans un puits de gaz non balisé appartenant à Pembina Exploration Canada Limited. Le juge de première instance a rejeté la requête de Pembina visant à faire rejeter l'action pour le motif que la cour n'avait pas compétence sur des questions relatives au droit de la mer et à l'amirauté. Le procureur général de l'Ontario est intervenu à l'appui de Siddall relativement à la question de la compétence dans le cadre d'un appel interjeté devant la Cour divisionnaire. Siddall ne s'est pas fait représenter dans cet appel ni dans aucune des procédures ultérieures, mais un affidavit déposé au nom de son exécutrice testamentaire, indiquait que l'action serait poursuivie dès que serait réglée la question de la compétence. La Cour divisionnaire a accueilli l'appel et rejeté l'action de la demanderesse. La Cour d'appel de

\* Le juge Le Dain n'a pas pris part au jugement.

whether the Small Claims Court has jurisdiction, pursuant to s. 92 of the *Constitution Act, 1867*, with respect to a claim for damages sustained by a ship's nets in provincial inland waters, and (2) if so, whether s. 55 of the *Small Claims Court Act* granting that jurisdiction conflicted with s. 22 of the *Federal Court Act* and was therefore inoperative to the extent that it grants such jurisdiction to the Small Claims Court.

*Held:* The appeal should be allowed; the first constitutional question should be answered in the affirmative and the second in the negative.

A provincial legislature has the power, by virtue of s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867*, to grant jurisdiction to an inferior court to hear a matter falling within federal legislative jurisdiction. This power is limited, however, by s. 96 of that Act and the federal government's power to expressly grant exclusive jurisdiction to a court established by it under s. 101 of the Act. Neither of these exceptions applied here.

The court system in Canada is generally unitary; provincially constituted inferior and superior courts of original and appellate jurisdiction apply federal as well as provincial laws. The system dates from Confederation times. The major exception to this unitary system is the Federal Court of Canada to which Parliament has assigned jurisdiction, sometimes exclusive, sometimes concurrent, in respect of matters within its legislative competence.

The unitary structure of the Canadian judicial system suggests that the province has the right under s. 92(14) to confer general jurisdiction on its courts, whether superior or inferior. Section 55 of the *Small Claims Courts Act* should therefore be interpreted so as to include federal matters and s. 22 of the *Federal Court Act* should be read as permitting this. To hold otherwise would diminish the essentially unitary judicial system established by the Constitution and unduly tax the resources of the superior courts.

Section 96 of the *Constitution Act, 1867* does not operate to preclude the exercise of maritime law juris-

l'Ontario a rejeté la demande d'autorisation d'appel présentée par le procureur général de l'Ontario, mais celui-ci a obtenu l'autorisation de se pourvoir devant cette Cour. Les questions constitutionnelles sont les suivantes: (1) la cour des petites créances a-t-elle compétence, en vertu de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, pour instruire et juger une action intentée pour des avaries causées aux chaluts d'un navire dans les eaux intérieures de la province? et (2), dans l'affirmative, l'art. 55 de la *Loi sur les cours des petites créances* qui confère cette compétence est-il incompatible avec l'art. 22 de la *Loi sur la Cour fédérale* et, par conséquent, inopérant dans la mesure où il confère cette compétence à la cour des petites créances.

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli; la première question constitutionnelle reçoit une réponse affirmative et la seconde, une réponse négative.

La législature d'une province a le pouvoir, en vertu du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, d'attribuer à un tribunal d'instance inférieure la compétence pour entendre un litige qui relève de la compétence législative fédérale. Cependant, ce pouvoir est restreint par l'art. 96 de la Loi et par le pouvoir du gouvernement fédéral d'accorder expressément compétence exclusive à un tribunal que lui permet d'établir l'art. 101 de la Loi. Aucune de ces exceptions ne s'applique en l'espèce.

Au Canada, le système judiciaire est de façon générale unitaire; les tribunaux provinciaux d'instance inférieure et supérieure qui ont compétence en première instance et en appel appliquent les lois tant fédérales que provinciales. Ce système date de l'époque de la Confédération. La principale exception de ce système unitaire est la Cour fédérale du Canada qui s'est vu conférer par le Parlement une compétence parfois exclusive, parfois concurrente, dans les domaines relevant de sa compétence législative.

La structure unitaire du système judiciaire canadien laisse supposer que la province a le droit, en vertu du par. 92(14), de conférer une compétence générale à ses tribunaux qu'ils soient d'instance supérieure ou inférieure. L'article 55 de la *Loi sur les cours des petites créances* doit donc être interprété comme visant les domaines de compétence fédérale et l'art. 22 de la *Loi sur la Cour fédérale* doit être interprété de manière à permettre cela. Conclure autrement aurait pour effet de diminuer le caractère essentiellement unitaire du système judiciaire établi par la Constitution et d'imposer un fardeau indu aux ressources des tribunaux d'instance supérieure.

L'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas pour effet d'empêcher l'exercice de la compétence en

diction by provincial inferior courts. At the time of Confederation, admiralty courts were not seen as analogous to superior courts; the primary jurisdiction in admiralty was exercised by special courts distinct from those contemplated by s. 96.

### Cases Cited

**Applied:** *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; **considered:** *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.* (1977), 82 D.L.R. (3d) 414; **overruled:** *Heath v. Kane* (1975), 10 O.R. (2d) 716; **distinguished:** *Cull v. Rose* (1982), 29 C.P.C. 246; **referred to:** *Underwater Gas Developers Ltd. v. Ontario Labour Relations Board* (1960), 24 D.L.R. (2d) 673; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics*, [1986] 1 S.C.R. 752; *Tropwood A.G. v. Sivaco Wire & Nail Co.*, [1979] 2 S.C.R. 157; *The Queen v. Canadian Vickers Ltd.*, [1978] 2 F.C. 675; *The Queen v. Southend County Court (Judge of)* (1884), 13 Q.B.D. 142; *Scovell v. Bevan* (1887), 19 Q.B.D. 428; *Shipman v. Phinn* (1914), 19 D.L.R. 305, aff'd (1914), 20 D.L.R. 596; *Smith v. Fecampois*, [1929] 2 D.L.R. 925; *Horne v. Krezan, Shamlock and Young* (1955), 14 W.W.R. 625; *Pile Foundations Ltd. v. Selkirk Silica Co. and Perry* (1967), 59 W.W.R. 622; *Scott v. Scott* (1891), 4 B.C.R. 316; *Tyler v. Jamieson*, [1935] 3 W.W.R. 510; *Bilsland v. Bilsland*, [1922] 1 W.W.R. 718; *Mitchell v. Mitchell and Croome*, [1936] 1 W.W.R. 553; *Reference on Divorce Jurisdiction* (1951-52), 29 M.P.R. 120; *Hellens v. Densmore*, [1957] S.C.R. 768; *Triglav v. Terrasses Jewellers Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 283; *Peacock v. Bell and Kendal* (1667), 1 Wms. Saund. 73, 85 E.R. 84; *Board v. Board*, [1919] A.C. 956; *General Traders Ltd. v. Saguenay Shipping Ltd.*, [1983] C.A. 536; *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695.

### Statutes and Regulations Cited

*Act for the more easy Recovery of Small Debts and Demands in England [County Courts Act]* (U.K.), 9 & 10 Vict., c. 95.  
*Act respecting the Division Courts*, C.S.U.C. 1859, c. 19, s. 5.  
*Admiralty Act, 1934*, S.C. 1934, c. 31, s. 3.  
*Colonial Courts of Admiralty Act, 1890* (U.K.), 53 & 54 Vict., c. 27.  
*Constitution Act, 1867*, ss. 92(14), 96, 100, 101.  
*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 22(1), (2)(e), (3)(c).  
*Small Claims Courts Act*, R.S.O. 1980, c. 476, s. 55.

droit maritime par des tribunaux provinciaux d'instance inférieure. À l'époque de la Confédération, les cours d'amirauté n'étaient pas considérées analogues à des cours supérieures; la compétence première en matière d'amirauté était exercée par des tribunaux spéciaux, distincts de ceux prévus à l'art. 96.

### Jurisprudence

**Arrêts appliqués:** *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; **arrêt examiné:** *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.* (1977), 82 D.L.R. (3d) 414; **arrêt renversé:** *Heath v. Kane* (1975), 10 O.R. (2d) 716; **distinction d'avec l'arrêt:** *Cull v. Rose* (1982), 29 C.P.C. 246; **arrêts mentionnés:** *Underwater Gas Developers Ltd. v. Ontario Labour Relations Board* (1960), 24 D.L.R. (2d) 673; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics*, [1986] 1 R.C.S. 752; *Tropwood A.G. c. Sivaco Wire & Nail Co.*, [1979] 2 R.C.S. 157; *La Reine c. Canadian Vickers Ltd.*, [1978] 2 C.F. 675; *The Queen v. Southend County Court (Judge of)* (1884), 13 Q.B.D. 142; *Scovell v. Bevan* (1887), 19 Q.B.D. 428; *Shipman v. Phinn* (1914), 19 D.L.R. 305, conf. par (1914), 20 D.L.R. 596; *Smith v. Fecampois*, [1929] 2 D.L.R. 925; *Horne v. Krezan, Shamlock and Young* (1955), 14 W.W.R. 625; *Pile Foundations Ltd. v. Selkirk Silica Co. and Perry* (1967), 59 W.W.R. 622; *Scott v. Scott* (1891), 4 B.C.R. 316; *Tyler v. Jamieson*, [1935] 3 W.W.R. 510; *Bilsland v. Bilsland*, [1922] 1 W.W.R. 718; *Mitchell v. Mitchell and Croome*, [1936] 1 W.W.R. 553; *Reference on Divorce Jurisdiction* (1951-52), 29 M.P.R. 120; *Hellens v. Densmore*, [1957] R.C.S. 768; *Triglav c. Terrasses Jewellers Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 283; *Peacock v. Bell and Kendal* (1667), 1 Wms. Saund. 73, 85 E.R. 84; *Board v. Board*, [1919] A.C. 956; *General Traders Ltd. c. Saguenay Shipping Ltd.*, [1983] C.A. 536; *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695.

### h Lois et règlements cités

*Act for the more easy Recovery of Small Debts and Demands in England [County Courts Act]* (R.-U.), 9 & 10 Vict., chap. 95.  
*Act respecting the Division Courts*, C.S.U.C. 1859, chap. 19, art. 5.  
*Colonial Courts of Admiralty Act, 1890* (R.-U.), 53 & 54 Vict., chap. 27.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(14), 96, 100, 101.  
*Loi d'Amirauté, 1934*, S.C. 1934, chap. 31, art. 3.  
*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> supp.), chap. 10, art. 22(1), (2)(e), (3)(c).  
*Loi sur les cours des petites créances*, L.R.O. 1980, chap. 476, art. 55.

*Statute of Westminster, 1931*, R.S.C. 1970, App. II, No. 26.  
*Vice Admiralty Courts Act, 1863* (U.K.), 26 & 27 Vict., c. 24.

**Authors Cited**

Burchell, Charles. "Canadian Admiralty Jurisdiction and Shipping Laws" (1929), 45 *L.Q.R.* 370.  
 Hogg, Peter W. "Federalism and the Jurisdiction of Canadian Courts" (1981), 30 *U.N.B.L.J.* 9  
 Jones, P. F. M. Comment (1976), 54 *Can. Bar Rev.* 744.  
 Laskin, Bora. *The British Tradition in Canadian Law*. London: Stevens, 1969.  
 Laskin, Bora. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, vol. 1, 5th ed. By Neil Finkelstein. Toronto: Carswells, 1986.  
 Pitt-Lewis, George. *A Complete Practice of the County Courts*, vol. 1. Assisted by H. A. De Colyar. London: Stevens, 1880.

APPEAL from a judgment of the Divisional Court—leave to appeal to the Ontario Court of Appeal was refused—allowing an appeal from a decision of Leach S.C.Ct.J. Appeal allowed; the first constitutional question should be answered in the affirmative and the second in the negative.

*John Cavarzan, Q.C.*, for the appellant.

*D. Ceri Hugill*, for the respondent.

*James M. Mabbutt*, for the intervenor.

The judgment of the Court was delivered by

LA FOREST J.—This appeal raises the question whether a province may grant jurisdiction to a small claims court to hear a case involving an admiralty or maritime matter.

Background

The plaintiff, William Siddall & Sons Fisheries, claims that a trawling net towed by one of its vessels was damaged when it became entangled with an unmarked gas well in Lake Erie owned by the defendant, Pembina Exploration Canada Limited. In December 1982, Siddall brought action in negligence against Pembina seeking damages of \$442.80 in an Ontario Small Claims Court. In

*Statut de Westminster de 1931*, S.R.C. 1970, app. II, n° 26.  
*Vice Admiralty Courts Act, 1863* (R.-U.), 26 & 27 Vict., chap. 24.

**a Doctrine citée**

Burchell, Charles. «Canadian Admiralty Jurisdiction and Shipping Laws» (1929), 45 *L.Q.R.* 370.  
 Hogg, Peter W. «Federalism and the Jurisdiction of Canadian Courts» (1981), 30 *U.N.B.L.J.* 9.  
 b Jones, P. F. M. Commentaire (1976), 54 *R. du B. can.* 744.  
 Laskin, Bora. *The British Tradition in Canadian Law*. London: Stevens, 1969.  
 Laskin, Bora. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, vol. 1, 5th ed. By Neil Finkelstein. Toronto: Carswells, 1986.  
 c Pitt-Lewis, George. *A Complete Practice of the County Courts*, vol. 1. Assisted by H. A. De Colyar. London: Stevens, 1880.

d POURVOI contre une décision de la Cour divisionnaire—l'autorisation d'appeler ayant été refusée par la Cour d'appel de l'Ontario—qui a accueilli l'appel d'une décision du juge Leach de la cour des petites créances de l'Ontario. Pourvoi e accueilli; la première question constitutionnelle reçoit une réponse affirmative et la seconde, une réponse négative.

f *John Cavarzan, c.r.*, pour l'appellant.

*D. Ceri Hugill*, pour l'intimée.

*James M. Mabbutt*, pour l'intervenant.

Version française du jugement de la Cour rendu g par

LE JUGE LA FOREST—La question que soulève ce pourvoi consiste à savoir si une province peut attribuer à une cour des petites créances compétence pour entendre une affaire portant sur une question de droit maritime ou d'amirauté.

Historique

La demanderesse William Siddall & Sons Fisheries prétend qu'un chalut remorqué par l'un de ses navires a été endommagé lorsqu'il s'est retrouvé emmêlé, sur le lac Érié, dans un puits de gaz non balisé appartenant à la défenderesse Pembina Exploration Canada Limited. En décembre 1982, Siddall a intenté devant une cour des petites créances de l'Ontario une action fondée sur la

disputing the claim, the defendant moved that the action be dismissed on the ground that the Small Claims Court lacked jurisdiction over matters involving the law of the sea and admiralty.

Leach J., who heard the case, held that he had jurisdiction. Section 55(a) of the *Small Claims Courts Act*, R.S.O. 1980, c. 476, he noted, provides that a small claims court has jurisdiction in "any action where the amount claimed does not exceed \$1,000 exclusive of interest", and added that none of the provisions of the Act excluding jurisdiction applied to this case. He declined to follow the Ontario Court of Appeal decision in *Heath v. Kane* (1975), 10 O.R. (2d) 716, which held that County Courts have no admiralty jurisdiction because the province cannot constitutionally confer such jurisdiction upon them. In doing so, he relied on the decision of the British Columbia Court of Appeal in *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.* (1977), 82 D.L.R. (3d) 414, which held that *Heath v. Kane* was no longer good law in light of the Supreme Court of Canada decisions in *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, and *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654.

The defendant, Pembina, then appealed to the Ontario Divisional Court. That court (White, Fitzpatrick and Sirois JJ.) agreed that the decisions of this Court relied on by Leach J. had represented a change in the law. That change, however, was not so clear so as to allow the Small Claims Court judge to depart from the reasoning in *Heath v. Kane*. In the result, the appeal was allowed, the Small Claims Court was found lacking in jurisdiction, and the plaintiff's action was dismissed. The Attorney General for Ontario then applied for leave to appeal against this judgment to the Ontario Court of Appeal, but the application was denied. The Attorney General for Ontario then sought and was granted leave to appeal to this

négligence dans laquelle elle réclamait à Pembina la somme de 442,80 \$ à titre de dommages-intérêts. En contestant la réclamation, la défenderesse a demandé que l'action soit rejetée pour le motif a que la cour des petites créances n'avait pas compétence sur des questions relatives au droit de la mer et à l'amirauté.

b Le juge Leach qui a entendu l'affaire a conclu qu'il avait compétence. Il a souligné que l'al. 55a) de la *Loi sur les cours des petites créances*, L.R.O. 1980, chap. 476, prévoit que la cour des petites créances a compétence pour juger «l'action dans laquelle le montant demandé n'excède pas 1 000 \$, intérêts non compris» et a ajouté qu'aucune des dispositions de la Loi qui écartent la compétence de la cour ne s'appliquait en l'espèce. Il a refusé de suivre l'arrêt *Heath v. Kane* (1975), 10 O.R. (2d) 716, dans lequel la Cour d'appel de l'Ontario a décidé que les cours de comté n'avaient aucune compétence en matière d'amirauté parce que la province n'a pas le pouvoir constitutionnel de la leur conférer. Ce faisant, il s'est appuyé sur l'arrêt *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.* (1977), 82 D.L.R. (3d) 414, dans lequel la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a conclu que l'arrêt *Heath v. Kane* n'était plus valable en droit compte tenu des arrêts de la Cour suprême du Canada *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054, et *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654.

g La défenderesse Pembina a donc interjeté appel devant la Cour divisionnaire de l'Ontario. Ce tribunal (composé des juges White, Fitzpatrick et h Sirois) a convenu que les arrêts de cette Cour sur lesquels le juge Leach s'était appuyé représentaient un changement du droit. Ce changement n'était cependant pas suffisamment clair pour permettre à un juge de la cour des petites créances de s'écarter du raisonnement de l'arrêt *Heath v. Kane*. Finalement, la cour a accueilli l'appel, a conclu que la cour des petites créances n'avait pas compétence et a rejeté l'action de la demanderesse. i Le procureur général de l'Ontario a alors demandé j l'autorisation d'interjeter appel de cette décision devant la Cour d'appel de l'Ontario, mais sa

Court. The following constitutional questions were later stated by the Chief Justice:

1. Is the grant of jurisdiction to the Small Claims Court, pursuant to s. 55 of the *Small Claims Courts Act*, R.S.O. 1980, c. 476, to hear and determine an action in respect of a claim for damages sustained by a ship's trawling nets in the inland waters of Ontario, *intra vires* the Province pursuant to s. 92 of the *Constitution Act, 1867*?
2. If so, is s. 55 of the *Small Claims Courts Act*, R.S.O. 1980, c. 476, in conflict with s. 22 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, and therefore inoperative to the extent that it grants such jurisdiction to the Small Claims Court?

The Attorney General of Canada intervened in the appeal in support of the Attorney General for Ontario. So did the Attorney General of Quebec, but he subsequently withdrew his intervention.

The original plaintiff, Siddall, was not represented in any of the appeals, but an affidavit was filed by the solicitor of the late Charles William Siddall, who had owned the fishing business, stating that the latter's wife and executor now owned and operated the business and proposed to pursue the claim in the event that the resolution of the jurisdictional issue under consideration so permits.

#### Admiralty Jurisdiction

It is not contested that the incident that gave rise to the action falls within the domain of admiralty law. The issue was argued only at trial where Leach J. concluded that it clearly was. The sole question, then, was whether the Small Claims Court had jurisdiction to try admiralty law matters. As to this, I should perhaps say that even if I were to conclude that questions of admiralty law as such did not come within the jurisdiction of

demande a été rejetée. Le procureur général de l'Ontario a ensuite demandé et obtenu l'autorisation de se pourvoir devant cette Cour. Le Juge en chef a, par la suite, formulé les questions constitutionnelles suivantes:

1. L'attribution à la cour des petites créances, conformément à l'art. 55 de la *Loi sur les cours des petites créances*, L.R.O. 1980, chap. 476, de la compétence pour instruire et juger une action intentée pour des avaries causées aux chaluts d'un navire dans les eaux intérieures de l'Ontario, relève-t-elle des pouvoirs que confère à la province l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
2. Dans l'affirmative, l'art. 55 de la *Loi sur les cours des petites créances*, L.R.O. 1980, chap. 476, est-il incompatible avec l'art. 22 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> supp.), chap. 10, et, par conséquent, inopérant dans la mesure où il confère cette compétence à la cour des petites créances?

Le procureur général du Canada est intervenu à l'appui du procureur général de l'Ontario dans ce pourvoi. Le procureur général du Québec a fait de même, mais il s'est retiré ultérieurement.

Siddall, le demandeur initial, ne s'est fait représenter dans aucun des appels, mais le procureur de feu Charles William Siddall, qui avait été propriétaire de l'entreprise de pêche, a déposé un affidavit qui indiquait que l'épouse et exécutrice testamentaire du défunt était maintenant propriétaire et gestionnaire de l'entreprise, et qui faisait état de l'intention de poursuivre l'action dans la mesure où la décision rendue sur la question de la compétence le permettrait.

#### La compétence en matière d'amirauté

Nul ne conteste que l'incident à l'origine de l'action relève du droit en matière d'amirauté. La question n'a été débattue qu'en première instance et le juge Leach a conclu que cela ne faisait pas doute. Par conséquent, la seule question est de savoir si la cour des petites créances avait compétence pour instruire une affaire qui relevait du droit en matière d'amirauté. À cet égard, je devrais peut-être préciser que même si je devais

small claims courts, there would be room on the facts of this case to argue that the court had jurisdiction. In *Underwater Gas Developers Ltd. v. Ontario Labour Relations Board* (1960), 24 D.L.R. (2d) 673 (Ont. C.A.), it was held that the labour relations of a company whose operations consisted in the establishment and servicing of sites for drilling gas under water were governed by the *Ontario Labour Relations Act*. It could be argued that the negligence of the company could from one aspect be looked upon as relating to navigation, and so a matter of maritime or admiralty law, and from another aspect, as a local or private matter or as a matter of property and civil rights which could be dealt with in whatever provincial court had the appropriate monetary jurisdiction, here the Small Claims Courts; see *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161. This argument was not raised, however, and I do not propose to enter into the matter further at this point.

That the incident here falls under the broad purview of admiralty law, I have no doubt. It is well settled that admiralty law includes an extensive jurisdiction over maritime causes including laws regarding liability for loss or delay of a ship's cargo, liability for loss of life or personal injury caused by ship, and marine insurance, to name a few. The *Federal Court Act*, in setting out that court's admiralty jurisdiction, provides for a very extensive jurisdiction. Subsection 22(1) provides:

22. (1) The Trial Division has concurrent original jurisdiction as well between subject and subject as otherwise, in all cases in which a claim for relief is made or a remedy is sought under or by virtue of Canadian maritime law or any other law of Canada relating to any matter coming within the class of subject of navigation and shipping, except to the extent that jurisdiction has been otherwise specially assigned.

It is clear from the judgment of this Court in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v.*

conclure que les questions de droit en matière d'amirauté ne relèvent pas en soi de la compétence des cours des petites créances, il serait possible de soutenir, compte tenu des faits de l'espèce, que la cour avait compétence. Dans l'arrêt *Underwater Gas Developers Ltd. v. Ontario Labour Relations Board* (1960), 24 D.L.R. (2d) 673 (C.A. Ont.), la cour a conclu que les relations de travail d'une société dont les opérations consistaient à établir et à entretenir des sites destinés au forage gazier sous l'eau étaient régies par l'*Ontario Labour Relations Act*. Il serait possible de prétendre que la négligence d'une société pourrait être envisagée, d'une part, comme ayant trait à la navigation et donc comme une question de droit maritime ou de droit en matière d'amirauté, et d'autre part, comme une matière de nature locale et privée ou relevant de la propriété et des droits civils et dont pourrait être saisie toute cour provinciale ayant la compétence voulue quant au montant réclamé, savoir, en l'espèce la cour des petites créances; voir l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161. Cet argument n'a cependant pas été soulevé et je n'entends pas en traiter de façon plus approfondie.

Que l'incident relève en l'espèce du vaste domaine du droit en matière d'amirauté, je n'en doute pas. Il est bien établi que le droit en matière d'amirauté comporte une compétence étendue en droit maritime, y compris à l'égard des lois concernant la responsabilité pour perte ou retard de la cargaison d'un navire, la responsabilité pour décès ou lésions corporelles causés par un navire, et en matière d'assurance maritime, pour ne donner que quelques exemples. En établissant la compétence de la Cour fédérale en matière d'amirauté, la *Loi sur la Cour fédérale* prévoit une compétence très étendue. Le paragraphe 22(1) prévoit:

22. (1) La Division de première instance a compétence concurrente en première instance, tant entre sujets qu'autrement, dans tous les cas où une demande de redressement est faite en vertu du droit maritime canadien ou d'une autre loi du Canada en matière de navigation ou de marine marchande, sauf dans la mesure où cette compétence a par ailleurs fait l'objet d'une attribution spéciale.

Il ressort clairement de l'arrêt de cette Cour *ITO—International Terminal Operators Ltd. c.*

*Miida Electronics*, [1986] 1 S.C.R. 752, that "the term 'Canadian maritime law' includes all that body of law which was administered in England by the High Court on its Admiralty side in 1934 as such law may, from time to time, have been amended by the federal Parliament, and as it has developed through judicial precedent to date," *per* McIntyre J. at p. 771. Subsection 22(2)(e) of the Act makes it clear that the Trial Division's jurisdiction covers a claim such as the one that arises in this case by expressly giving the trial division jurisdiction over

22. ...

(2) ...

(e) any claim for damage sustained by, or for loss of, a ship including, without restricting the generality of the foregoing, damage to or loss of the cargo or equipment of or any property in or on or being loaded on or off a ship;

Finally, s. 22(3)(c) underlines that the jurisdiction extends not only to the high seas, but to all Canadian waters, including internal waters like Lake Erie. It reads:

22. ...

(3) For greater certainty it is hereby declared that the jurisdiction conferred on the Court by this section is applicable

(c) in relation to all claims whether arising on the high seas or within the limits of the territorial, internal or other waters of Canada ...

It is also not contested, indeed there can be no doubt, that the federal Parliament has power to enact s. 22. This falls within its power to legislate in relation to navigation and shipping; see *Tropwood A.G. v. Sivaco Wire & Nail Co.*, [1979] 2 S.C.R. 157. Jurisdiction over admiralty matters had been exercised by the Federal Court's predecessor, the Exchequer Court of Canada, since 1891, first under the *Colonial Courts of Admiralty Act, 1890* (U.K.), 53 & 54 Vict., c. 27, and following the *Statute of Westminster, 1931*, R.S.C. 1970, App. II, No. 26, by virtue of *The Admiralty Act, 1934*, S.C. 1934, c. 31, s. 3; see *The Queen v. Canadian Vickers Ltd.*, [1978] 2 F.C. 675 (T.D.), at p. 682; see also Charles Bur-

*Miida Electronics*, [1986] 1 R.C.S. 752, que «l'expression «droit maritime canadien» comprend tout cet ensemble de règles de droit, appliquées en 1934 en Angleterre par la Haute Cour, en sa juridiction d'amirauté, qui peuvent avoir été, à l'occasion, modifiées par le Parlement fédéral et qui se sont développées jusqu'à ce jour au gré des précédents judiciaires», le juge McIntyre, à la p. 771. L'alinéa 22(2)e de la Loi indique clairement que la Division de première instance a compétence à l'égard d'une demande comme celle dont il est question en l'espèce en lui accordant expressément compétence relativement à

c 22. ...

(2) ...

e) toute demande pour l'avarie ou la perte d'un navire, et notamment, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, l'avarie ou la perte de la cargaison ou de l'équipement d'un navire ou de tout bien à bord d'un navire ou en train d'y être chargé ou d'en être déchargé;

Enfin, l'al. 22(3)c souligne que la compétence s'étend non seulement à la haute mer mais à toutes les eaux canadiennes, y compris les eaux intérieures comme le lac Érié. Il se lit ainsi:

22. ...

(3) Pour plus de certitude il est déclaré que la compétence conférée à la Cour par le présent article s'étend

c) à toutes les demandes, que les faits y donnant lieu se soient produits en haute mer ou dans les limites des eaux territoriales, intérieures ou autres du Canada ...

En outre, il n'est pas contesté et d'ailleurs il ne fait aucun doute que le Parlement fédéral a le pouvoir d'adopter l'art. 22. Cela relève de son pouvoir de légiférer en matière de navigation et d'expéditions par eau; voir l'arrêt *Tropwood A.G. c. Sivaco Wire & Nail Co.*, [1979] 2 R.C.S. 157. La compétence en matière d'amirauté avait été exercée depuis 1891 par le tribunal ayant précédé la Cour fédérale, savoir la Cour de l'Échiquier du Canada, d'abord en vertu de la *Colonial Courts of Admiralty Act, 1890* (R.-U.), 53 & 54 Vict., chap. 27, et après le *Statut de Westminster de 1931*, S.R.C. 1970, app. II, n° 26, en vertu de la *Loi d'Amirauté, 1934*, S.C. 1934, chap. 31, art. 3; voir la décision *La Reine c. Canadian Vickers Ltd.*,



chell, "Canadian Admiralty Jurisdiction and Shipping Laws" (1929), 45 *L.Q.R.* 370.

Section 55 of the *Small Claims Court Act*

Not contested either is that the province has power to enact s. 55 of the *Small Claims Courts Act*. Whether, however, the provision extends, or can constitutionally be read to extend, to cover claims falling within the ambit of admiralty law is very much in contention.

Section 55 expressly confers jurisdiction on Small Claims Courts in "any action" within the monetary limit therein set out. The Legislature could scarcely have used words of wider import. Within this monetary limit, the expression was obviously intended to confer a broad jurisdiction. It is at least as wide as the original jurisdiction assigned these courts—"personal actions" within a monetary limit; see *An Act respecting the Division Courts*, C.S.U.C. 1859, c. 19, s. 5. Speaking of the latter expression, in the English *County Courts Act* (U.K.), 9 & 10 Vict., c. 95, Pitt-Lewis, *A Complete Practice of the County Courts* (1880), vol. 1, p. 185, states that this expression "obviously includes all those *personal* actions which were within the jurisdiction of the Courts of Common Law" and adds that it "would be almost impossible to name all the actions which the County Courts under this enactment have power to entertain". This jurisdiction clearly extended to admiralty matters within their monetary limits; see *The Queen v. Southend County Court (Judge of)* (1884), 13 Q.B.D. 142; *Scovell v. Bevan* (1887), 19 Q.B.D. 428.

In *Heath v. Kane, supra*, the Ontario Court of Appeal attributed the holdings in these cases to the fact that the English County Courts possessed a residual common law jurisdiction. A reading of

[1978] 2 C.F. 675 (D.P.I.), à la p. 682; voir également Charles Burchell, «Canadian Admiralty Jurisdiction and Shipping Laws» (1929), 45 *L.Q.R.* 370.

<sup>a</sup> L'article 55 de la *Loi sur les cours des petites créances*

On ne conteste pas non plus que la province a le pouvoir d'adopter l'art. 55 de la *Loi sur les cours des petites créances*. Cependant, la question de savoir si la disposition s'étend ou peut être considérée sur le plan constitutionnel comme s'étendant aux demandes qui relèvent du droit en matière d'amirauté est très contestée.

L'article 55 confère expressément compétence aux cours des petites créances pour juger «l'action» qui s'inscrit en deçà de la limite pécuniaire y prescrite. Le législateur aurait pu difficilement utiliser des termes de portée plus large. À l'intérieur de cette limite pécuniaire, l'expression avait évidemment pour objet de conférer une compétence générale à la cour. Elle est au moins aussi générale que la compétence de première instance conférée à ces tribunaux—[TRADUCTION] «actions personnelles» à l'intérieur d'une limite pécuniaire; voir *An Act respecting the Division Courts*, C.S.U.C. 1859, chap. 19, art. 5. En ce qui concerne cette dernière expression contenue dans la *County Courts Act* (R.-U.), 9 & 10 Vict., chap. 95, Pitt-Lewis affirme, dans *A Complete Practice of the County Courts* (1880), vol. 1, p. 185, que cette expression [TRADUCTION] «comprend évidemment toutes les actions *personnelles* qui relevaient de la compétence des tribunaux de *common law*» et ajoute qu'il [TRADUCTION] «serait presque impossible d'énumérer toutes les actions que les cours de comté ont le pouvoir d'instruire en vertu de ce texte de loi». Cette compétence s'étendait clairement aux questions en matière d'amirauté à l'intérieur de leurs limites pécuniaires; voir les arrêts *The Queen v. Southend County Court (Judge of)* (1884), 13 Q.B.D. 142; *Scovell v. Bevan* (1887), 19 Q.B.D. 428.

Dans l'arrêt *Heath v. Kane*, précité, la Cour d'appel de l'Ontario a attribué les arrêts rendus dans ces affaires au fait que les cours de comté d'Angleterre avaient une compétence résiduelle de

these cases shows, however, that these judgments do not rely on any such residual jurisdiction. They make it clear, rather, that the general words conferring jurisdiction clearly covered admiralty matters. The only question was whether the vesting by a later statute of admiralty jurisdiction in specific County Courts took away the jurisdiction granted by these general words; and it was held that it did not; see a comment by Jones (1976), 54 *Can. Bar Rev.* 744. The only residual jurisdiction retained by the *County Courts Act* of 1846 appears to have been a non-contentious jurisdiction of the ancient County Courts of no relevance to the present matter; see Pitt-Lewis, *supra*, p. 187.

Barring constitutional or other institutional considerations or a valid statutory provision to the contrary, then, there is no reason why, as a matter of statutory interpretation, Small Claims Courts should not hear cases involving admiralty matters. *Prima facie* the words conferring jurisdiction on them in any action extend to cases involving admiralty matters.

### The Principal Constitutional Issues

In assessing the constitutional issues, it is well to remember that the court system in Canada is, in general, a unitary one under which provincially constituted inferior and superior courts of original and appellate jurisdiction apply federal as well as provincial laws under a hierarchical arrangement culminating in the Supreme Court of Canada established by Parliament under s. 101 of the *Constitution Act, 1867*. This goes back to the time of Confederation when previously constituted superior, county and small claims courts continued to be charged with the administration of justice in Canada. The major exception to this unitary system is the Federal Court of Canada (the predecessor of which was created in 1875 along with the Supreme Court of Canada under s. 101 of the *Constitution Act, 1867*) to which Parliament has assigned jurisdiction, sometimes exclusive, some-

*common law*. Une lecture de ces arrêts indique cependant que ceux-ci ne se fondent pas sur une telle compétence résiduelle. Au contraire, ils indiquent clairement que les termes généraux attributifs de compétence visaient nettement les questions en matière d'amirauté. La seule question était de savoir si l'attribution, par une loi ultérieure, de la compétence en matière d'amirauté à des cours de comté spécifiques a eu pour effet de supprimer la compétence conférée par ces termes généraux, et les tribunaux ont répondu à cela par la négative; voir un commentaire de Jones (1976), 54 *R. du B. can.* 744. La seule compétence résiduelle que la *County Courts Act* de 1846 a conservée paraît avoir été une compétence non contentieuse des anciennes cours de comté, ce qui n'a rien à voir avec la présente affaire; voir Pitt-Lewis, précité, p. 187.

Ainsi, sous réserve de considérations constitutionnelles ou d'autres considérations institutionnelles ou d'une disposition législative contraire valide, il n'y a aucune raison pour laquelle, en matière d'interprétation législative, les cours des petites créances ne devraient pas entendre des affaires portant sur une question d'amirauté. À première vue, les termes qui leur confèrent compétence dans toute (*any*) action visent les affaires portant sur une question d'amirauté.

### Les principales questions constitutionnelles

En examinant les questions constitutionnelles, il convient de se rappeler que le système judiciaire canadien est, de façon générale, un système unitaire en vertu duquel les tribunaux provinciaux d'instance inférieure et supérieure qui ont compétence en première instance et en appel appliquent les lois tant fédérales que provinciales selon une structure hiérarchisée ayant à son sommet la Cour suprême du Canada établie par le Parlement en vertu de l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cela remonte à l'époque de la Confédération alors que les anciennes cours supérieures, cours de comté et cours des petites créances continuaient de veiller à l'administration de la justice au Canada. La principale exception de ce système unitaire est la Cour fédérale du Canada (qui a remplacé la Cour de l'Échiquier qui avait été créée en 1875 en même temps que la Cour suprême du Canada en

times concurrent, in respect of matters within its legislative competence.

In admiralty matters, we saw, s. 22 of the *Federal Court Act* assigns "concurrent original jurisdiction" to that court. The issue, then, is what courts may exercise this concurrent jurisdiction. There is no question that such original jurisdiction may be exercised by the superior courts in the provinces. In *Shipman v. Phinn* (1914), 19 D.L.R. 305 (Ont. S.C.); aff'd (1914), 20 D.L.R. 596 (C.A.), an action for damages resulting from a collision between two ships on inland waters, it was held that the Ontario Supreme Court had concurrent jurisdiction with the Exchequer Court over admiralty cases on the basis that the jurisdiction possessed by the courts of common law in England on December 5, 1859 was vested in the provincial superior court by statute. That jurisdiction was then concurrent and has never been displaced. A similar position has been taken by other provincial superior courts; see *Smith v. Fecampois*, [1929] 2 D.L.R. 925 (N.S.S.C.); *Horne v. Krezan, Shamlock and Young* (1955), 14 W.W.R. 625 (Alta. S.C.); *Pile Foundations Ltd. v. Selkirk Silica Co. and Perry* (1967), 59 W.W.R. 622 (Man. Q.B. Ch.) Laskin C.J. appears to have agreed with this in *Tropwood A.G. v. Sivaco Wire & Nail Co.*, *supra*, when he stated, at p. 160, that it was open to Parliament "to establish a federal Court . . . to administer its maritime law concurrently with provincial superior courts".

I am aware that the reasoning in *Cull v. Rose* (1982), 29 C.P.C. 246 (Nfld. S.C.T.D.), appears to differ from that in these cases. The court there was of the view that when the admiralty jurisdiction expressly vested in the Supreme Court of Newfoundland pursuant to the *Colonial Courts of Admiralty Act, 1890*, was removed under the Terms of Union, the court lost all its admiralty

vertu de l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*) qui s'est vu conférer par le Parlement une compétence parfois exclusive, parfois concurrente, dans les domaines relevant de sa compétence législative.

En matière d'amirauté, nous l'avons vu, l'art. 22 de la *Loi sur la Cour fédérale* confère une «compétence concurrente en première instance» à cette cour. La question est donc de savoir quelles sont les tribunaux qui peuvent exercer cette compétence concurrente. Il ne fait pas de doute que cette compétence de première instance peut être exercée par les cours supérieures dans les provinces. Dans l'arrêt *Shipman v. Phinn* (1914), 19 D.L.R. 305 (C.S. Ont.), conf. par (1914), 20 D.L.R. 596 (C.A.), portant sur une action en dommages-intérêts intentée par suite d'une collision entre deux navires dans les eaux intérieures, on a décidé que la Cour suprême de l'Ontario exerçait une compétence concurrente avec la Cour de l'Échiquier en matière d'amirauté du fait que la compétence que possédaient les tribunaux de *common law* en Angleterre le 5 décembre 1859 avait été conférée par voie législative à la cour provinciale d'instance supérieure. Cette compétence était alors concurrente et n'a jamais été modifiée. D'autres tribunaux provinciaux d'instance supérieure ont adopté une attitude semblable: voir *Smith v. Fecampois*, [1929] 2 D.L.R. 925 (C.S.N.-É.); *Horne v. Krezan, Shamlock and Young* (1955), 14 W.W.R. 625 (C.S. Alb.); *Pile Foundations Ltd. v. Selkirk Silica Co. and Perry* (1967), 59 W.W.R. 622 (B.R. Man., en chambre). Le juge en chef Laskin paraît avoir été du même avis dans l'arrêt *Tropwood A.G. c. Sivaco Wire & Nail Co.*, précité, lorsqu'il a dit, à la p. 160, que le Parlement «pouvait établir un tribunal fédéral [...] pour administrer son droit maritime concurremment avec les cours supérieures des provinces».

Je sais que le raisonnement tenu dans la décision *Cull v. Rose* (1982), 29 C.P.C. 246 (C.S.D.P.I.T.-N.), semble différent de celui adopté dans ces affaires. Dans cette décision, le tribunal était d'avis que lorsque la compétence en matière d'amirauté, qui avait été attribuée expressément à la Cour suprême de Terre-Neuve conformément à la *Colonial Courts of Admiralty Act, 1890*, a été

jurisdiction. What this appears to overlook, however, is the concurrent jurisdiction of the common law courts in admiralty matters (see *Shipman v. Phinn, supra*). The *Cull* case may, however, conceivably be explicable on the basis that the matter there involved was a collision at sea (p. 248), which, for all we know, may have been outside the territorial or other jurisdictional limits of a common law court.

I do not in any event think the jurisdiction of a superior court in admiralty matters arising in a province is dependent on historical considerations. In my view, such jurisdiction is suggested by the essentially unitary nature of the Canadian court system. Section 92(14) of the *Constitution Act, 1867* grants the provinces the power to make laws in relation to "The Administration of Justice in the Province" and expressly includes "the Constitution, Maintenance and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction". It is clear to me that the provincial power over the administration of justice in the province enables a province to invest its superior courts with jurisdiction over the full range of cases, whether the applicable law is federal, provincial or constitutional; see, in this context, Hogg, "Federalism and the Jurisdiction of Canadian Courts" (1981), 30 *U.N.B.L.J.* 9, at p. 15; see also *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5th ed. by Neil Finkelstein), vol. 1, pp. 179-81, esp. at p. 181. In *The British Tradition in Canadian Law* (1969), Justice Laskin (as he then was) states at p. 114:

The case law on the subject has in recent years gone as far as to support provincial legislative power to vest its courts with jurisdiction in federal matters if there is no federal legislation to the contrary. This view of the omnicompetence of provincial superior courts was fed by a decision of the Privy Council, suggestive of inherent superior court jurisdiction, that (to use its words) "if the right exists, the presumption is that there is a Court

supprimée en vertu des conditions de l'adhésion, la cour a perdu toute compétence en matière d'amirauté. Ce dont cette décision paraît cependant faire abstraction est la compétence concurrente des tribunaux de *common law* en matière d'amirauté (voir l'arrêt *Shipman v. Phinn*, précité). Cependant, la décision *Cull* peut peut-être s'expliquer par le fait qu'il était question dans cette affaire d'une collision en mer (p. 248) qui, d'après ce que nous savons, a pu se produire à l'extérieur des limites territoriales ou autres limites juridictionnelles d'un tribunal de *common law*.

Quoi qu'il en soit, je ne crois pas que la compétence d'une cour supérieure à l'égard d'un litige en matière d'amirauté qui a pris naissance dans une province dépende de considérations historiques. À mon avis, cette compétence découle de la structure essentiellement unitaire de notre système judiciaire canadien. Le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère aux provinces le pouvoir de légiférer concernant «l'administration de la justice dans la province» et inclut expressément «la constitution, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle». Il est clair, selon moi, que la compétence de la province en matière d'administration de la justice dans la province l'habilite à conférer à ses cours supérieures compétence pour instruire tous les types de causes, que le droit applicable soit fédéral, provincial ou constitutionnel; voir à cet égard Hogg, «Federalism and the Jurisdiction of Canadian Courts» (1981), 30 *U.N.B.L.J.* 9, à la p. 15; voir également *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5th ed. par Neil Finkelstein), vol. 1, pp. 179 à 181, en particulier à la p. 181. Dans *The British Tradition in Canadian Law* (1969), le juge Laskin (alors juge de la Cour d'appel) affirme, à la p. 114:

[TRADUCTION] Au cours des dernières années, la jurisprudence portant sur ce sujet est allée jusqu'à reconnaître aux provinces le pouvoir de légiférer pour conférer à ses tribunaux compétence en matière fédérale en l'absence de règles de droit fédérales contraires. Cette conception d'une omnicompetence des cours supérieures des provinces tire son origine d'une décision du Conseil privé qui semble reconnaître aux cours supérieures une compétence inhérente selon laquelle (pour reprendre ses termes) «si le droit existe, il faut présumer qu'il existe un tribunal pour en assurer l'exercice, car si aucun autre

which can enforce it, for if no other mode of enforcing it is prescribed, that alone is sufficient to give jurisdiction to the (Queen's) Courts of justice".

As Laskin J.A. notes, if federal law calls for the exercise of adjudication but is silent as to forum, the provincial courts are clearly competent to adjudicate. In a word, judicial jurisdiction is not tied to provincial legislative jurisdiction in other areas. In the present case, the fact that the federal Parliament may legislate in relation to the matter does not, in the absence of legislation, affect the jurisdiction of these courts.

A number of provincial Court of Appeal cases have dealt with the issue in the context of divorce law jurisdiction, prior to the enactment of the *Divorce Act*. For a time, it is true, the British Columbia courts took the view that a province is without authority to confer jurisdiction on its courts in respect of federal matters; see *Scott v. Scott* (1891), 4 B.C.R. 316; *Tytler v. Jamieson*, [1935] 3 W.W.R. 510 (B.C.C.A.); but see now *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.*, *supra*, to be examined later. In *Bilsland v. Bilsland*, [1922] 1 W.W.R. 718, and *Mitchell v. Mitchell and Croome*, [1936] 1 W.W.R. 553, however, the Manitoba Court of Appeal concluded that in the absence of federal specification of jurisdiction, a province may authorize its courts to enforce substantive federal law. In distinguishing a line of British Columbia cases, Perdue C.J., in *Bilsland*, wrote at pp. 720-21:

It appears to me that the learned Judges who decided *Scott v. Scott* and *Brown v. Brown* did not pay sufficient regard to sub-head No. 14 of sec. 92 of *The B.N.A. Act*, which confers upon the Legislature in each province jurisdiction to make laws in relation to

the administration of justice in the province, including the constitution, maintenance and organization of provincial Courts, both of civil and criminal jurisdic-

mode d'en assurer l'exercice n'est prescrit, cela en soi suffit pour conférer compétence aux cours royales de justice».

Comme le soulignait le juge Laskin, si le droit fédéral prescrit l'exercice d'un pouvoir décisionnel mais est silencieux quant au tribunal compétent, les tribunaux provinciaux sont clairement compétents pour rendre une décision. Bref, la compétence des tribunaux n'est pas liée au pouvoir législatif que possèdent les provinces dans d'autres domaines. En l'espèce, le fait que le Parlement fédéral puisse légiférer en la matière ne porte pas atteinte, en l'absence d'une loi, à la compétence de ces tribunaux.

Dans un certain nombre d'arrêts, les cours d'appel des provinces ont traité de cette question dans le cadre de la compétence relative au droit en matière de divorce, avant l'adoption de la *Loi sur le divorce*. Il est vrai que pendant un certain temps les tribunaux de la Colombie-Britannique ont été d'avis qu'une province n'avait pas le pouvoir de conférer à ses tribunaux compétence dans les domaines relevant du pouvoir fédéral: voir les arrêts *Scott v. Scott* (1891), 4 B.C.R. 316; *Tytler v. Jamieson*, [1935] 3 W.W.R. 510 (C.A.C.-B.); mais voir maintenant l'arrêt *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.*, précité, que nous examinerons plus loin. Toutefois, dans les arrêts *Bilsland v. Bilsland*, [1922] 1 W.W.R. 718, et *Mitchell v. Mitchell and Croome*, [1936] 1 W.W.R. 553, la Cour d'appel du Manitoba a conclu qu'en l'absence d'une précision dans le droit fédéral quant à la compétence, une province peut permettre à ses tribunaux d'appliquer les dispositions de fond d'une loi fédérale. En établissant des distinctions à l'égard d'une série de décisions rendues en Colombie-Britannique, le juge en chef Perdue, dans l'arrêt *Bilsland*, écrit aux pp. 720 et 721:

[TRADUCTION] Les juges qui ont rendu les décisions *Scott v. Scott* et *Brown v. Brown* ne me paraissent pas avoir porté suffisamment attention au par. 92(14) de l'*A.A.N.B.* qui confère à la législature de chaque province le pouvoir de légiférer concernant

l'administration de la justice dans la province, y compris la constitution, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que

tion, and including procedure in civil matters in those Courts.

Under sec. 101 of the same Act the Parliament of Canada may provide for the establishment of additional Courts for the better administration of the laws of Canada. Parliament has not created a divorce Court. The administration of the law of divorce where it is in force in a province is therefore left to the provincial Court having jurisdiction to apply that law: *Board v. Board* [1919] A.C. 956, at p. 962, 88 L.J.P.C. 165, [1919] 2 W.W.R. 940.

A similar conclusion was reached by the Supreme Court of Prince Edward Island—in *banco* in *Reference on Divorce Jurisdiction* (1951-52), 29 M.P.R. 120. In the course of his reasons, Campbell C.J. (at p. 131) was at pains to point out the unfortunate practical results of limiting provincial authority in this area. Disputes involving banking and commercial paper, although governed by federal law, are routinely disposed of by provincial courts because the federal law fails to address the question of adjudication. Indeed, unless such courts have general jurisdiction over all justiciable disputes arising in the province, it is difficult to see in what forum certain disputes arising out of federal administration could be determined, since a court established by Parliament under s. 101 of the *Constitution Act, 1867* can only have jurisdiction where (a) Parliament has legislative authority over the subject-matter of the case; (b) the empowering statute confers jurisdiction over the case; and (c) the case is governed by “existing and applicable federal law”: see *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen, supra*, at p. 659, and *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd., supra*.

The foregoing position is supported by the following statement of Rand J. in *Hellens v. Densmore*, [1957] S.C.R. 768, at p. 783:

That after Confederation a right of appeal could be given by provincial law [in respect of divorce] appears to me to be unquestionable although the opposite opinion seems to have been held in the provincial Courts: the administration of justice by the Province surely extends

criminelle, y compris la procédure en matière civile devant ces tribunaux;

En vertu de l'art. 101 de la même Loi, le Parlement du Canada peut prévoir l'établissement d'autres tribunaux pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada. Le Parlement n'a pas créé un tribunal du divorce. L'application de la loi sur le divorce dans la province où elle est en vigueur est donc laissée au tribunal provincial ayant compétence pour l'appliquer: *Board v. Board*, [1919] A.C. 956, à la p. 962, 88 L.J.P.C. 165, [1919] 2 W.W.R. 940.

La Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard, en banc, est arrivée à une conclusion semblable dans *Reference on Divorce Jurisdiction* (1951-52), 29 M.P.R. 120. Le juge en chef Campbell (à la p. 131), dans ses motifs, s'est donné beaucoup de mal pour souligner les conséquences malheureuses qui résulteraient en pratique si le pouvoir de la province était restreint dans ce domaine. Les litiges concernant les banques et les effets de commerce, bien que régis par le droit fédéral, font couramment l'objet de décisions par des tribunaux provinciaux parce que le droit fédéral omet de traiter du pouvoir décisionnel. En effet, à moins que ces tribunaux n'aient une compétence générale à l'égard de tous les litiges qui prennent naissance dans la province, il est difficile de voir quel tribunal aura compétence pour trancher certains litiges découlant de l'administration fédérale puisqu'un tribunal établi par le Parlement en vertu de l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne peut avoir compétence que si a) le Parlement a le pouvoir de légiférer sur l'objet du litige, b) la loi habilitante confère compétence à l'égard du litige, et c) le litige est régi par «une législation fédérale applicable»; voir les arrêts *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, précité, à la p. 659, et *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadian Pacific Ltée*, précité.

L'opinion précédente trouve appui dans l'énoncé suivant du juge Rand dans l'arrêt *Hellens v. Densmore*, [1957] R.C.S. 768, à la p. 783:

[TRADUCTION] Il me paraît incontestable, même si les tribunaux de la province ont semblé soutenir le contraire, qu'après la Confédération une loi provinciale pouvait accorder un droit d'appel [en matière de divorce]: l'administration de la justice par la province

to the final determination within the Province of the judgments of its own Courts.

Indeed, unlike the cases already discussed, Rand J.'s holding cannot be explained on the basis of the historical inherent jurisdiction of a superior court. Appellate jurisdiction must be conferred by statute.

As already noted, *Tropwood A.G. v. Sivaco Wire & Nail Co.*, *supra*, and other cases, make it clear that the provincial superior courts have concurrent original jurisdiction with the Federal Court in admiralty matters. Whether inferior provincial courts can exercise this concurrent jurisdiction was, however, left open by this Court in *Triglav v. Terrasses Jewellers Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 283, where Chouinard J., speaking for the Court, stated at p. 298:

I am of the opinion that marine insurance is part of the maritime law over which s. 22 of the *Federal Court Act* confers concurrent jurisdiction on that Court. It is not necessary to determine what other courts may have jurisdiction concurrent with the Federal Court, nor to determine the scope of their jurisdiction.

It seems to me, however, that such jurisdiction is inherent in the essentially unitary character of the Canadian court system. If, as indicated by the divorce cases above cited, one accepts that jurisdiction in the provincial superior courts is not solely derived from the specific character of superior courts, but that s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867* empowers the provinces to grant them general jurisdiction, whether originally or on appeal as in *Hellens v. Densmore*, *supra*, there is no reason why this should not apply to provincial courts of inferior jurisdiction as well. There are considerations of a historical and practical nature that militate in favour of this solution as well to which I shall advert later. I turn first, however, to a discussion of the cases that have dealt directly with the issue.

comprend assurément le pouvoir de trancher en dernier ressort dans la province les affaires jugées par les tribunaux de la province.

En effet, contrairement aux arrêts déjà analysés, la conclusion du juge Rand ne peut s'expliquer par la compétence historique inhérente d'une cour supérieure. La compétence en appel doit être conférée par une loi.

Comme nous l'avons déjà souligné, l'arrêt *Tropwood A.G. c. Sivaco Wire & Nail Co.*, précité, et d'autres arrêts indiquent clairement que les cours supérieures des provinces et la Cour fédérale possèdent en matière d'amirauté une compétence concurrente en première instance. Quant à savoir si les tribunaux d'instance inférieure des provinces peuvent exercer cette compétence concurrente, cette Cour ne s'est toutefois pas prononcée sur cette question dans l'arrêt *Triglav c. Terrasses Jewellers Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 283, où le juge Chouinard, s'exprimant au nom de la Cour, a affirmé à la p. 298:

Je suis d'avis que l'assurance maritime fait partie du droit maritime sur lequel l'art. 22 de la *Loi sur la Cour fédérale* confère à celle-ci une compétence concurrente. Il n'est pas nécessaire de déterminer quels autres tribunaux peuvent avoir une compétence concurrente avec la Cour fédérale ni de déterminer l'étendue de leur compétence.

Il me semble cependant que cette compétence est inhérente au caractère essentiellement unitaire du système judiciaire canadien. Si, comme l'indiquent les arrêts en matière de divorce susmentionnés, on accepte que la compétence des tribunaux provinciaux d'instance supérieure ne provient pas seulement de la nature particulière des tribunaux d'instance supérieure, mais que le par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde aux provinces le pouvoir de conférer à ces tribunaux une compétence générale, en première instance ou en appel, comme ce fut le cas dans l'arrêt *Hellens v. Densmore*, précité, il n'y a aucune raison pour laquelle cela ne pourrait s'appliquer également aux tribunaux provinciaux d'instance inférieure. Il existe aussi des considérations historiques et pratiques qui militent en faveur de cette solution et sur lesquelles je reviendrai plus loin. Toutefois, je vais d'abord procéder à l'analyse des arrêts qui ont traité directement de la question.

The first of these is *Heath v. Kane, supra*, which the Divisional Court in the present case found determinative of the issue here. That case was a negligence action for personal injuries resulting from a collision between two small pleasure craft on navigable inland waters originally brought in the County Court of Ontario. The action was dismissed on a preliminary motion, the trial judge holding the County Court had no jurisdiction in admiralty matters. The decision was affirmed by the Ontario Court of Appeal. Lacourcière J.A., speaking for the Court, recognized the concurrent jurisdiction of the High Court, which as a superior court had inherited the admiralty jurisdiction of the superior courts at Westminster. He then cited the following passage from *Peacock v. Bell and Kendal* (1667), 1 Wms. Saund. 73, 85 E.R. 84, at pp. 74 and 87-88 respectively, which he noted had been adopted by the Privy Council in *Board v. Board*, [1919] A.C. 956:

And the rule for jurisdiction is, that nothing shall be intended to be out of the jurisdiction of a Superior Court, but that which specially appears to be so; and, on the contrary, nothing shall be intended to be within the jurisdiction of an Inferior Court but that which is so expressly alleged.

He then went on to say that the grant to the County Courts of jurisdiction over "personal actions" within certain monetary limits was incapable of granting them jurisdiction in claims for damages caused by a ship collision in navigable waters because this was a matter in relation to navigation and shipping, and the fact that these courts had in the past assumed such jurisdiction could not change the matter. Section 22 of the *Federal Court Act* had been judicially interpreted to mean that an admiralty action could be brought either in the Federal Court or a superior court of a province. The reference in the *County Courts Act* to "personal actions" could not confer jurisdiction in matters such as navigation and shipping where Parliament has already assigned jurisdiction. He admitted the cases dealing with the English County Courts, *The Queen v. Southend County*

Le premier de ces arrêts est *Heath v. Kane*, précité, que la Cour divisionnaire a jugé déterminant quant à la question litigieuse en l'espèce. Il s'agissait d'une action fondée sur la négligence qui avait été intentée pour des lésions corporelles subies par suite d'une collision survenue dans les eaux navigables intérieures entre deux petits bateaux de plaisance et dont la Cour de comté de l'Ontario avait été initialement saisie. L'action a été rejetée par suite d'une requête préliminaire, le juge de première instance ayant décidé que la Cour de comté n'avait pas compétence en matière d'amirauté. La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé cette décision. Le juge Lacourcière, s'exprimant au nom de la cour, a reconnu la compétence concurrente de la Haute Cour qui, à titre de tribunal d'instance supérieure, avait hérité de la compétence en matière d'amirauté des cours supérieures à Westminster. Il a alors cité l'extrait suivant de l'arrêt *Peacock v. Bell and Kendal* (1667), 1 Wms. Saund. 73, 85 E.R. 84, à la p. 74 et aux pp. 87 et 88 respectivement, qui, a-t-il souligné, avait été adopté par le Conseil privé dans l'arrêt *Board v. Board*, [1919] A.C. 956:

[TRADUCTION] Et la règle en matière de compétence, c'est que rien n'est censé échapper à la compétence d'une cour supérieure sauf ce qui semble y échapper spécialement; et, inversement, rien n'est censé relever de la compétence d'une cour d'instance inférieure sauf ce qui est expressément allégué.

Il a alors poursuivi en disant que l'attribution aux cours de comté d'une compétence relative aux [TRADUCTION] «actions personnelles» à l'intérieur de certaines limites pécuniaires ne pouvait avoir pour effet de leur conférer compétence sur les actions en dommages-intérêts intentées par suite d'une collision de bateaux dans des eaux navigables parce qu'il s'agissait d'une question relative à la navigation et à la marine marchande et que le fait que ces tribunaux aient autrefois exercé cette compétence n'y changeait rien. Les tribunaux avaient déjà interprété l'art. 22 de la *Loi sur la Cour fédérale* comme signifiant qu'une action en matière d'amirauté pouvait être intentée soit devant la Cour fédérale soit devant une cour supérieure d'une province. La mention dans la *County Courts Act* de l'expression [TRADUCTION] «actions personnelles» ne pouvait conférer compétence dans



*Court (Judge of)* and *Scovell v. Bevan*, already discussed, caused difficulty, but as already seen, he distinguished these on the supposed basis of a residual common law jurisdiction in these courts. He added at p. 720 that “the grant of jurisdiction by the Parliament of the United Kingdom is not subject to constitutional limits which restrict the Legislatures of Canadian Provinces”.

In *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.*, *supra*, the British Columbia Court of Appeal refused to follow *Heath v. Kane* and rebutted, in my view successfully, several of the arguments made in that case. *Guthrie* was a claim brought in the County Court of Vancouver claiming breach of a contract of carriage and negligence resulting in damages to goods transported under the contract. The County Court judge declined to hear the case on the ground that it related to navigation and shipping from which decision an appeal was taken to the Court of Appeal. Farris C.J.B.C., who gave the judgment, first traced the history of the County Courts of British Columbia which, he held, were at their inception given the same jurisdiction as were possessed by the English County Courts, which, we saw, had jurisdiction in admiralty in personal actions within their monetary limits. He then turned to and rejected the contention discussed in the *Heath* case, that “concurrent original jurisdiction” in s. 22(1) of the *Federal Court Act* meant concurrent only with the provincial superior courts. He observed, first of all, that the jurisdiction of the County Court was, under its constituent Act, within its monetary limits, concurrent and similar to that of the Supreme Court. There was nothing in the *Federal Court Act* to confine the concurrent original jurisdiction to concurrency with a superior court. The term “original”, he thought, was used in contrast to appellate. Finally, he could not see the logic in Parliament’s removing the concurrent jurisdiction of the County Courts for claims under \$15,000 while leaving concurrent

des domaines comme la navigation et la marine marchande où le Parlement avait déjà conféré compétence. Il a reconnu que les arrêts relatifs aux cours de comté en Angleterre, *The Queen v. Southend County Court (Judge of)* et *Scovell v. Bevan*, dont nous avons déjà parlé, posaient des difficultés mais, comme nous l’avons déjà vu, il les a distingués selon la compétence résiduelle de *common law* qu’auraient ces tribunaux. Il a ajouté, à la p. 720, que [TRADUCTION] «attribution de compétence par le Parlement du Royaume-Uni n’est pas assujettie aux limites constitutionnelles imposées aux législatures des provinces canadiennes».

Dans l’arrêt *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.*, précité, la Cour d’appel de la Colombie-Britannique a refusé de suivre l’arrêt *Heath v. Kane* et a réfuté, avec succès à mon avis, plusieurs arguments présentés dans cette affaire. Dans l’affaire *Guthrie*, une action avait été intentée devant la Cour de comté de Vancouver pour inexécution de contrat de transport et négligence ayant causé des dommages aux marchandises transportées en vertu d’un contrat. Le juge de la Cour de comté a refusé d’entendre l’affaire pour le motif qu’elle portait sur la navigation et la marine marchande, et sa décision a été portée en appel devant la Cour d’appel. Le juge en chef Farris de la Colombie-Britannique, qui a rendu jugement, a d’abord fait l’historique des cours de comté de cette province qui, a-t-il conclu, s’étaient vu attribuer au départ la même compétence que les cours de comté en Angleterre, lesquelles, nous l’avons vu, avaient compétence en matière d’amirauté relativement aux actions personnelles à l’intérieur de leurs limites pécuniaires. Il a ensuite examiné et rejeté la prétention analysée dans l’arrêt *Heath* selon laquelle la «compétence concurrente en première instance» du par. 22(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* ne visait que la compétence concurrente avec les tribunaux provinciaux d’instance supérieure. Il a souligné avant tout que la compétence de la Cour de comté était, en vertu de sa loi constitutive et à l’intérieur de ses limites pécuniaires, concurrente avec celle de la Cour suprême et semblable à celle-ci. Rien dans la *Loi sur la Cour fédérale* ne limitait la compétence concurrente en première instance à la concurrence

jurisdiction with the Supreme Court of British Columbia for claims exceeding that amount. Finally, he rejected the trial judge's holding that he lacked jurisdiction on the ground that the claim constituted an aspect of "navigation and shipping" in the following passage, at p. 418:

I do not agree with the trial Judge's views for two reasons:

(1) The claim here asserted does not "constitute an aspect of 'navigation and shipping'". It is a claim for breach of contract for the carriage of goods. The fact that the carriage took place by sea does not alter its essential nature. If the reasoning of the trial Judge were adopted it would preclude the County Court from hearing an action on a bill of exchange.

(2) The trial Judge equated legislative jurisdiction with judicial jurisdiction. This is contrary to the decisions of the Supreme Court of Canada in *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.* (1976), 71 D.L.R. (3d) 111, [1977] 2 S.C.R. 1054, 9 N.R. 471, and *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen* (1977), 75 D.L.R. (3d) 273, [1977] 2 S.C.R. 654, 13 N.R. 181 *sub nom. Gov't of Canada v. McNamara Construction (Western) Ltd. et al.* At p. 277 D.L.R., p. 185 N.R., of the latter case the Chief Justice of Canada said:

As this Court indicated in the *Quebec North Shore Paper Co.* case, judicial jurisdiction contemplated by s. 101 [the B.N.A. Act, 1867] is not co-extensive with federal legislative jurisdiction.

I find it unnecessary to say anything about the first point beyond remarking that it would seem odd if, in the present case, the province could not deal with the claim as a local and private matter or as one of property and civil rights. It is, however, sufficient to confine myself to the second point. As to this, it will be obvious that this approach is

avec celle d'une cour supérieure. Selon lui, l'expression «en première instance» était employée par opposition à la compétence en appel. Enfin, il ne pouvait saisir quelle logique il y aurait pour le Parlement de supprimer la compétence concurrente des cours de comté à l'égard des réclamations inférieures à 15 000 \$ tout en reconnaissant une compétence concurrente avec la Cour suprême de la Colombie-Britannique à l'égard des réclamations supérieures à ce montant. En définitive, dans le passage suivant, à la p. 418, il a rejeté la décision du juge de première instance qui avait conclu qu'il n'avait pas compétence parce que la demande représentait un aspect de «la navigation et de la marine marchande»:

[TRADUCTION] Je ne partage pas l'avis du juge de première instance pour deux raisons:

(1) La demande présentée en l'espèce ne «représente [pas] un aspect de la «navigation et de la marine marchande»». C'est une demande pour inexécution d'un contrat de transport de marchandises. Le fait que le transport ait été effectué par mer n'en change pas la nature fondamentale. Si le raisonnement du juge de première instance était retenu, il aurait pour effet d'interdire à la Cour de comté d'entendre une action relative à une lettre de change.

(2) Le juge de première instance a assimilé la compétence législative à la compétence judiciaire. Cela est contraire aux arrêts de la Cour suprême du Canada *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054, (1976), 71 D.L.R. (3d) 111, 9 N.R. 471, et *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654, (1977), 75 D.L.R. (3d) 273, 13 N.R. 181, *sub. nom. Gov't of Canada v. McNamara Construction (Western) Ltd. et al.* À la p. 658 R.C.S. du dernier arrêt, le Juge en chef du Canada a affirmé:

Comme l'a indiqué cette Cour dans l'arrêt *Quebec North Shore Paper Co.*, la compétence judiciaire en vertu de l'art. 101 [l'A.A.N.B., 1867] ne recouvre pas le même domaine que la compétence législative fédérale.

J'estime qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter quoi que ce soit au premier point si ce n'est de souligner qu'il semblerait étrange si, en l'espèce, la province ne pouvait traiter la demande comme une matière de nature locale ou privée ou comme une matière se rapportant à la propriété et aux droits civils. Il suffit cependant que je m'en tienne au second

completely in accord with the cases discussed earlier where it was held that under s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867* the provinces had legislative jurisdiction to grant their courts jurisdiction to hear judicial disputes arising in the province even when those disputes included matters falling within federal legislative jurisdiction subject, of course, to federal legislation validly enacted pursuant to such jurisdiction. This has become more obvious since the decisions of this Court cited by Farris C.J.B.C., and he was in my view quite correct in holding that the *Heath* case, which had been decided before these decisions, was inconsistent with them.

The *Balfour Guthrie* case could, of course, be distinguished from the *Heath* case on the basis of the historical evolution of the British Columbia County Courts. That, however, cannot be said of *General Traders Ltd. v. Saguenay Shipping Ltd.*, [1983] C.A. 536, where the Quebec Court of Appeal (*per* Malouf J.A., Kaufman and L'Heureux-Dubé (now of this Court) J.J.A. concurring), for reasons similar to those in *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.*, held that the Quebec Provincial Court had jurisdiction in admiralty matters within its monetary limits. At all events, as I earlier explained, the historical jurisdiction attributed to the English County Courts in *Heath v. Kane* is irrelevant. Nor do I think the principle against conferring jurisdiction on an inferior court mentioned in *Peacock v. Bell and Kendal*, *supra*, applies here. As earlier indicated, the grant of jurisdiction in any action below a certain monetary limit is sufficiently clear as is evident from the interpretation of the similar legislation regarding the English *County Courts Act* already discussed. And while I agree with Lacourcière J.A.'s view in *Heath v. Kane* that the exercise of admiralty jurisdiction by the Ontario County Courts in the past did not confer jurisdic-

point. À cet égard, il est évident que cette interprétation est tout à fait conforme aux arrêts analysés plus tôt et dans lesquels on a décidé qu'en vertu du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* les provinces avaient le pouvoir législatif d'accorder à leurs tribunaux la compétence pour entendre des litiges qui prennent naissance dans la province même lorsque ces litiges comportaient des aspects relevant du pouvoir législatif fédéral, sous réserve évidemment d'une loi fédérale adoptée valablement en conformité avec ce pouvoir législatif. Cela est devenu plus évident depuis les arrêts de cette Cour cités par le juge en chef Farris de la Colombie-Britannique et j'estime qu'il avait tout à fait raison d'affirmer que l'arrêt *Heath*, rendu avant ces arrêts, était incompatible avec ceux-ci.

Il serait évidemment possible de distinguer l'arrêt *Balfour Guthrie* de l'arrêt *Heath* en fonction de l'évolution historique des cours de comté en Colombie-Britannique. On ne peut cependant en dire autant de l'arrêt *General Traders Ltd. v. Saguenay Shipping Ltd.*, [1983] C.A. 536, où la Cour d'appel du Québec (le juge Malouf, aux motifs duquel ont souscrit les juges Kaufman et L'Heureux-Dubé (maintenant juge à la Cour suprême)), pour des motifs semblables à ceux de l'arrêt *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.*, a décidé que la Cour provinciale du Québec avait compétence en matière d'amirauté à l'intérieur de ses limites pécuniaires. Quoi qu'il en soit, comme je l'ai déjà expliqué, la compétence historique attribuée aux cours de comté en Angleterre, dans l'arrêt *Heath v. Kane*, n'est pas pertinente. Je ne crois pas non plus que le principe interdisant l'attribution de compétence à un tribunal d'instance inférieure mentionné dans l'arrêt *Peacock v. Bell and Kendal*, précité, s'applique en l'espèce. Comme je l'ai déjà indiqué, l'attribution de compétence à l'égard de toute action en deçà d'une certaine limite pécuniaire est suffisamment claire comme il ressort de l'interprétation de la loi analogue relative à la *County Courts Act* de l'Angleterre que nous avons déjà analysée. Et bien que je partage le point de vue exprimé par le juge Lacourcière dans l'arrêt *Heath v. Kane*, selon lequel l'exercice par les cours de comté de l'Ontario d'une compétence en matière d'amirauté par le passé ne leur a pas conféré compétence, cet exer-

tion on them, it affords some evidence that it is not unreasonable to hold that any action includes any common law action.

There remain some further questions inherent in Lacourcière J.A.'s reference to the constitutional limits of the province. I have already referred to my view that a province may, in the exercise of its powers under s. 92(14), confer general jurisdiction on its courts, and that I saw no reason why this power did not extend to courts of inferior jurisdiction. Indeed, it seems to me that the essentially unitary structure of the Canadian judicial system invites this conclusion. From Confederation to this day, the courts in the provinces, barring inconsistent federal laws, have decided every type of dispute imaginable. As Hogg, *supra*, p. 15, has put it: "It did not matter whether a dispute raised a question of constitutional law, federal law, provincial law, or a mixture of the three, the provincial courts still had jurisdiction." They may not, in strictness, be national courts, but they are the ordinary courts of the land to which the citizen customarily turns when he has need to resort to the administration of justice.

I have already mentioned the unfortunate practical results that would follow from limiting provincial authority in this area. Disputes involving banking and commercial paper, to name a few, although governed by federal law, are routinely disposed of by provincial courts. In addition, the resources of the superior courts would be sorely taxed if, regardless of the amount in dispute, only the superior courts could hear any action arising out of any matter falling within the federal legislative competence. Small Claims Courts were established to lessen the burden on superior courts in cases involving relatively small amounts of money and to give greater access to justice to the public. In this context, I might add that while I have no difficulty accepting the first proposition in *Peacock v. Bell and Kendal*, *supra*, that the jurisdiction of superior courts must be read generously (see *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695, at pp. 712-13), the

cice prouve jusqu'à un certain point qu'il n'est pas déraisonnable d'affirmer que toute action comprend toute action de *common law*.

Il reste certaines autres questions inhérentes à la mention par le juge Lacourcière des limites constitutionnelles de la province. J'ai déjà fait état de mon opinion qu'une province peut, dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu du par. 92(14), conférer à ses tribunaux une compétence générale et que je ne voyais aucune raison pour laquelle ce pouvoir ne s'étendrait pas aux tribunaux d'instance inférieure. En effet, il me semble que la structure essentiellement unitaire du système judiciaire canadien nous invite à tirer cette conclusion. Depuis la Confédération jusqu'à ce jour, les tribunaux des provinces ont, sous réserve de règles de droit fédérales incompatibles, statué sur tous les types de litiges imaginables. Comme Hogg, précité, l'a affirmé à la p. 15: [TRADUCTION] «Il importait peu que le litige soulève une question de droit constitutionnel, de droit fédéral, de droit provincial, ou d'un mélange des trois, les tribunaux provinciaux avaient néanmoins compétence». Ils ne sont peut-être pas, à proprement parler, des tribunaux nationaux mais ils sont les tribunaux ordinaires du pays auxquels les citoyens recourent habituellement pour l'administration de la justice.

J'ai déjà mentionné les conséquences malheureuses qui résulteraient en pratique si le pouvoir de la province était restreint dans ce domaine. Les litiges concernant les banques et les effets de commerce, pour n'en nommer que quelques-uns, bien que régis par le droit fédéral, font couramment l'objet de décisions par des tribunaux provinciaux. De plus, ce serait soumettre à dure épreuve les ressources des tribunaux d'instance supérieure si, sans égard à la somme en cause, ils étaient seuls à pouvoir entendre toute action découlant d'une matière relevant de la compétence législative fédérale. Les cours des petites créances ont été constituées pour alléger le fardeau des tribunaux d'instance supérieure dans des cas où des sommes relativement petites sont en jeu et pour faciliter l'accès des citoyens à la justice. Dans ce contexte, je pourrais ajouter que, même si je n'ai aucune difficulté à accepter la première proposition de l'arrêt *Peacock v. Bell and Kendal*, précité, selon

strict approach to inferior courts suggested in the second proposition must in this country be approached with an eye to our essentially unitary court system.

I have no difficulty, therefore, in concluding that, pursuant to s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867*, the provinces may confer to their inferior courts general jurisdiction including actions arising out of federal matters. This power is, of course, exercisable only in the absence of federal legislation specifying a particular forum.

These considerations go some considerable way towards replying to two related subsidiary questions involved in weighing the federal implications in the area. First, should a general grant of judicial power, such as exists in s. 55 of the *Small Claims Courts Act* be interpreted so as to include federal matters, and, conversely, should s. 22 of the *Federal Court Act* be read as permitting this? I have no difficulty in replying affirmatively to both questions. To do otherwise would offend rather than foster our federal constitutional structure. It would involve diminishing rather than enhancing the essentially unitary nature of the court system established by the Constitution. A negative answer to these questions would, in my view, be inconsistent with the reasoning of this Court in the *McNamara Construction* and *Quebec North Shore* cases. Those cases laid down stringent requirements for Parliament in exercising its power to grant jurisdiction to a court established under s. 101 of the *Constitution Act, 1867*. In so doing, the Court strongly asserted the primarily unitary nature of our judicial system. To require

laquelle il faut donner une interprétation large à la compétence des tribunaux d'instance supérieure (voir l'arrêt *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695, aux pp. 712 et 713), l'interprétation stricte que contient la seconde proposition à l'égard des tribunaux d'instance inférieure doit en ce pays être abordée en tenant compte du caractère essentiellement unitaire de notre système judiciaire.

Je n'ai donc aucune difficulté à conclure que, conformément au par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les provinces peuvent conférer à leurs tribunaux d'instance inférieure une compétence générale, notamment à l'égard des actions qui relèvent d'un domaine de compétence fédérale. Ce pouvoir ne peut évidemment être exercé qu'en l'absence d'une loi fédérale spécifiant qu'un tribunal en particulier a compétence.

Ces considérations nous aident considérablement à répondre à deux questions subsidiaires connexes qui se posent lorsqu'il s'agit de soupeser les incidences fédérales dans ce domaine. Premièrement, devrait-on interpréter une attribution générale de pouvoir judiciaire, comme celle qu'on trouve à l'art. 55 de la *Loi sur les cours des petites créances*, comme visant aussi les domaines de compétence fédérale, et, inversement, devrait-on interpréter l'art. 22 de la *Loi sur la Cour fédérale* comme permettant cela? Je n'ai aucune difficulté à répondre par l'affirmative à ces deux questions. Répondre autrement irait à l'encontre de notre structure constitutionnelle fédérale plutôt que de la mettre en valeur. Cela aurait pour effet de miner plutôt que de favoriser la nature essentiellement unitaire du système judiciaire établi par la Constitution. À mon avis, une réponse négative à ces questions serait incompatible avec le raisonnement que cette Cour a adopté dans les arrêts *McNamara Construction* et *Quebec North Shore*. Ces arrêts ont imposé des conditions strictes à l'exercice par le Parlement de son pouvoir de conférer compétence à un tribunal établi en vertu de l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce faisant, la Cour a défendu avec force la structure essentiellement unitaire de notre système judiciaire. Obliger le Parlement à se conformer à des critères stricts pour conférer compétence aux tri-

Parliament to meet strict tests in conferring jurisdiction on federal courts but to then require specific words in a provincial grant of jurisdiction to inferior courts makes little sense.

The practical considerations mentioned by Farris C.J.B.C. in *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.* in relation to s. 22 may be adverted to here. Does it make sense to read Parliament as having by that provision permitted concurrent jurisdiction to the Federal Court and provincial superior courts in actions involving large sums of money while denying that convenience to persons seeking satisfaction of small claims? Similar practical considerations are involved in a narrow reading of the provincial statute. The inferior courts have over the years sensibly responded to these imperatives. They have routinely dealt with problems involving bills of exchange and commercial papers generally, as well as other relevant federal matters, in dealing with the claims before them.

I, therefore, conclude that Leach J. was correct in concluding that he had jurisdiction to hear the action. *Heath v. Kane, supra*, should be overruled.

#### Section 96 of the Constitution Act, 1867

A final issue requires consideration: the application of s. 96 of the *Constitution Act, 1867*. While not directly referred to in the constitutional questions before this Court, it was raised by the Attorney General of Canada and, in my view, it is necessary to determine whether s. 96 operates to preclude the exercise of maritime law jurisdiction by provincial inferior courts. I find it unnecessary to enter into any detail about the sometimes intricate history of admiralty jurisdiction in Canada; for a discussion, see Burchell, *supra*. Suffice it to say that at the time of Confederation, this jurisdiction was exercised primarily by Vice-Admiralty Courts established under the *Vice Admiralty Courts Act, 1863* (U.K.), 26 & 27 Vict., c. 24; see *The Queen v. Canadian Vickers Ltd., supra*. These courts were established under the Great Seal of

bunaux fédéraux, pour ensuite exiger que l'attribution provinciale de compétence à des tribunaux d'instance inférieure se fasse en des termes spécifiques n'a pas de sens.

<sup>a</sup> On peut se rapporter ici aux considérations pratiques mentionnées par le juge en chef Farris de la Colombie-Britannique au sujet de l'art. 22 dans l'arrêt *Balfour Guthrie (Canada) Ltd. v. Far Eastern Steamship Co.* Est-il logique de considérer que le Parlement a, par cette disposition, reconnu à la Cour fédérale et aux tribunaux provinciaux d'instance supérieure une compétence concurrente lorsqu'il s'agit d'actions qui mettent en jeu des sommes importantes, tout en refusant cette compétence lorsqu'il s'agit de petites créances? Une interprétation stricte de la loi provinciale comporte des considérations pratiques du même ordre. Au fil des ans, les tribunaux d'instance inférieure ont répondu à ces impératifs judicieusement. En traitant les demandes qui leur étaient présentées, ils ont habituellement traité de problèmes relatifs à des lettres de change et à des effets de commerce en général ainsi qu'à d'autres domaines pertinents relevant de la compétence fédérale.

Je conclus donc que le juge Leach a décidé à bon droit qu'il avait compétence pour entendre l'action. L'arrêt *Heath v. Kane*, précité, devrait être renversé.

#### L'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867

<sup>g</sup> Une dernière question doit être examinée: l'application de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Bien que les questions constitutionnelles soulevées devant cette Cour n'en fassent pas mention directement, le procureur général du Canada l'a soulevée et j'estime qu'il est nécessaire de déterminer si l'art. 96 a pour effet d'interdire l'exercice de la compétence en droit maritime par les tribunaux d'instance inférieure. J'estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner en détail l'historique parfois compliqué de la compétence en matière d'amirauté au Canada; pour une analyse, voir Burchell, précité. Il suffit de dire qu'à l'époque de la Confédération, cette compétence était essentiellement exercée par les cours de vice-amirauté établies en vertu de la *Vice Admiralty Courts Act, 1863* (R.-U.), 26 & 27 Vict., chap. 24; voir la décision *La Reine c.*

the United Kingdom, with judges appointed by the admiralty. Sections 96 to 99 of the *Constitution Act, 1867* do not refer to these provisions or to admiralty judges, indicating that these courts were not intended to fall within the classification of superior, district or county courts of the provinces dealt with in those sections. Section 100 of the *Constitution Act, 1867*, which provides for the salary and expenses of judges, however, refers specifically to admiralty courts, which also suggests that admiralty courts were not viewed as falling within s. 96. In fact, on the eve of Confederation, the primary jurisdiction in admiralty was exercised by special courts distinct from those contemplated by s. 96. Clearly, this precludes any claim for s. 96 protection of admiralty jurisdiction.

### Conclusion and Disposition

I conclude that a provincial legislature has the power by virtue of s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867* to grant jurisdiction to an inferior court to hear a matter falling within federal legislative jurisdiction. This power is limited, however, by s. 96 of that Act and the federal government's power to expressly grant exclusive jurisdiction to a court established by it under s. 101 of the Act. Since neither of these exceptions applies in the present case, the grant of jurisdiction in s. 55 of the *Small Claims Courts Act* authorizes the Small Claims Court to hear the action in the present appeal.

I would, therefore, allow the appeal and restore the decision of Leach J. I would answer the first constitutional question in the affirmative and the second in the negative. The matter should be remitted to the Small Claims Court for a decision on the merits.

*Appeal allowed; the first constitutional question should be answered in the affirmative and the second in the negative.*

*Canadian Vickers Ltd.*, précitée. Ces cours avaient été établies sous le Grand Sceau du Royaume-Uni et les juges y siégeant étaient nommés par l'amirauté. Les articles 96 à 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne font pas mention de ces dispositions ni des juges d'amirauté, ce qui indique que ces cours ne devaient pas être visées par la classification des cours supérieures, des cours de district ou des cours de comté des provinces dont il est question dans ces articles. Cependant, l'art. 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui porte sur les traitements et allocations des juges mentionne expressément les cours de l'amirauté, ce qui laisse également entendre que les cours de l'amirauté n'étaient pas considérées comme relevant de l'art. 96. En fait, la veille de la Confédération, la compétence première en matière d'amirauté était exercée par des tribunaux spéciaux, distincts de ceux prévus à l'art. 96. Il est donc clair que l'art. 96 ne peut être invoqué pour protéger la compétence en matière d'amirauté.

### Conclusion et dispositif

Je conclus qu'une législature provinciale a, en vertu du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le pouvoir de conférer à un tribunal d'instance inférieure compétence pour entendre un litige qui relève de la compétence législative fédérale. Cependant, ce pouvoir est restreint par l'art. 96 de la Loi et par le pouvoir du gouvernement fédéral d'accorder expressément compétence exclusive à un tribunal que lui permet d'établir l'art. 101 de la Loi. Puisque aucune de ces exceptions ne s'applique en l'espèce, la compétence qui est attribuée à l'art. 55 de la *Loi sur les cours des petites créances* permet à la cour des petites créances d'entendre l'action dans le présent pourvoi.

Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir la décision du juge Leach. Je suis d'avis de répondre par l'affirmative à la première question constitutionnelle et par la négative à la seconde. L'affaire devrait être renvoyée à la cour des petites créances pour qu'elle rende une décision sur le fond.

*Pourvoi accueilli; la première question constitutionnelle reçoit une réponse affirmative et la seconde, une réponse négative.*

*Solicitor for the appellant: Archie Campbell,  
Toronto.*

*Solicitors for the respondent: Partington,  
Hugill & Wormald, St. Catharines.*

*Solicitor for the intervener: Frank Iacobucci,  
Ottawa.*

*Procureur de l'appelant: Archie Campbell,  
Toronto.*

*Procureurs de l'intimée: Partington, Hugill &  
Wormald, St. Catharines.*

*Procureur de l'intervenant: Frank Iacobucci,  
Ottawa.*