

Roger Holland *Appellant*

v.

Government of Saskatchewan, as represented by the Minister in Charge of Saskatchewan Agriculture, Food and Rural Revitalization, John Doe and Jane Doe *Respondents*

and

Attorney General of Canada, Attorney General of Ontario and Attorney General of British Columbia *Interveners*

INDEXED AS: HOLLAND v. SASKATCHEWAN

Neutral citation: 2008 SCC 42.

File No.: 31979.

2008: May 21; 2008: July 11.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR SASKATCHEWAN

Torts — Negligence — Claim for negligently acting outside the law — Claim for negligent failure to implement judicial decree — Farmers obtaining declaration that government’s action of reducing certification status of their herds unlawful — Minister taking no steps to reinstate farmers’ certification — Whether Court of Appeal erred in striking out farmers’ cause of action in negligence.

Crown law — Crown liability — Duty to implement judicial decree — Whether action lies against public authorities for negligently failing to implement judicial decree.

The appellant represents a group of game farmers who refused to register in a federal program aimed at preventing chronic wasting disease in domestic cervids, because they objected to the broadly worded indemnification and release clauses in the registration form. As a

Roger Holland *Appelant*

c.

Gouvernement de la Saskatchewan, représenté par le ministre responsable de la Saskatchewan Agriculture, Food and Rural Revitalization, M. Untel et M^{me} Unetelle *Intimés*

et

Procureur général du Canada, procureur général de l’Ontario et procureur général de la Colombie-Britannique *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : HOLLAND c. SASKATCHEWAN

Référence neutre : 2008 CSC 42.

N^o du greffe : 31979.

2008 : 21 mai; 2008 : 11 juillet.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Fish, Abella, Charron et Rothstein.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA SASKATCHEWAN

Responsabilité délictuelle — Négligence — Demande fondée sur une action accomplie par négligence hors du cadre de la loi — Réclamation pour omission par négligence d’exécuter une décision judiciaire — Éleveurs obtenant un jugement déclarant illicite la décision du gouvernement d’abaisser le statut de certification de leurs troupeaux — Aucune mesure de la part du ministre pour rétablir le niveau de certification des éleveurs — La Cour d’appel a-t-elle eu tort de radier l’action des éleveurs pour négligence parce qu’elle ne révèle aucune cause d’action?

Droit de la Couronne — Responsabilité de l’État — Obligation d’exécuter une décision judiciaire — Les autorités publiques peuvent-elles être poursuivies pour avoir omis par négligence d’exécuter une décision judiciaire?

L’appelant représente un groupe d’éleveurs de gibier qui ont refusé de s’inscrire au programme fédéral de prévention de la maladie débilitante chronique chez les cervidés domestiques parce qu’ils s’opposaient aux clauses d’indemnisation et de renonciation libellées en termes

result, the farmers' herd status was down-graded to the lowest level, reducing the market price of their product and diminishing their ability to sell it. On judicial review, the farmers established that these clauses had been invalidly included in the registration form and obtained a declaration that the government's action of reducing the herd certification status was unlawful. Despite the court's ruling, the government took no steps to reinstate the farmers' certification or compensate them for the revenue they lost. They commenced a class action against the Minister, claiming damages on three grounds, including the tort of negligence. The motions judge denied the government's motion to strike the farmers' claims in negligence, but the Court of Appeal held that no action lies against public authorities for negligently acting outside their lawful mandates and struck out the cause of action in negligence in its entirety.

Held: The appeal should be allowed in part.

The statement of claim, read generously as required in an application to strike, focused mainly on two alleged acts of negligence: requiring the game farmers to enter into the broad indemnification agreement and down-grading the status of those who refused to do so. In both cases, the alleged fault was the failure of the public authority to act in accordance with the authorizing acts and regulations. The Court of Appeal correctly held that the appellant's claim for negligently acting outside the law, or breach of statutory duty, does not constitute negligence and rightly struck the paragraphs of the statement of claim asserting this cause of action. Even if the requirement of proximity were established, policy considerations arising at the second stage of the *Anns* test, including the chilling effect and specter of indeterminate liability, militate against recognizing this new instance of negligence. However, the Court of Appeal failed to address the appellant's central claim alleging negligent failure to implement a judicial decree to remedy the wrongful reduction of the appellant's herd status. The implementation of a judicial decision is an "operational" act that public authorities are expected to carry out. Therefore, in this case, it is not clear that an action in negligence based on the breach of a duty to implement a judicial decree could not succeed in law. Read broadly, the pleading was sufficient to put the government on the notice of the essence of the appellant's claim and it should not have been struck out. [7-16]

vastes dans le formulaire d'inscription. Le refus de signer le formulaire a entraîné l'abaissement au niveau le plus bas de leur statut de certification, ce qui a eu pour effet de diminuer le prix courant de leur produit et de réduire leur capacité de le vendre. En contrôle judiciaire, ils ont établi l'invalidité de ces clauses contenues dans le formulaire d'inscription et ont obtenu un jugement déclarant illicite la décision du gouvernement d'abaisser le statut de certification des troupeaux. Malgré la décision du tribunal, le gouvernement n'a pris aucune mesure pour rétablir le niveau de certification des éleveurs et pour les indemniser des pertes de revenus. Les éleveurs ont intenté un recours collectif contre le ministre, dans lequel ils ont réclamé des dommages-intérêts fondés sur trois motifs, dont le délit de négligence. Le juge des requêtes a rejeté la requête du gouvernement que les demandes des éleveurs fondées sur la négligence soient radiées, mais la Cour d'appel a statué que les autorités publiques ne pouvaient être poursuivies pour avoir outrepassé, par négligence, leur mandat légitime et a radié la totalité de la demande pour négligence parce qu'elle ne révèle aucune cause d'action.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli en partie.

Il ressort de la déclaration, interprétée généreusement comme il se doit dans le cadre d'une requête en radiation, qu'elle allègue principalement deux actes de négligence : exiger des éleveurs de gibier qu'ils acquiescent à la clause générale d'indemnisation et abaisser le statut de ceux qui ont refusé de le faire. Dans les deux cas, la faute alléguée est l'omission d'agir en conformité avec les textes législatifs et réglementaires habilitants. La Cour d'appel a eu raison de conclure que la demande de l'appelant fondée sur une action accomplie par négligence hors du cadre de la loi, ou manquement à une obligation légale, ne constitue pas de la négligence et de radier les paragraphes de la déclaration invoquant cette cause d'action. Même si l'exigence de proximité était établie, des considérations de politique générale dans le deuxième volet du critère énoncé dans *Anns*, dont l'effet paralysant et le spectre d'une responsabilité indéterminée, s'opposent à la reconnaissance de ce nouveau type de négligence. Cependant, la Cour d'appel n'a pas abordé l'élément fondamental de la demande, à savoir l'omission par négligence d'exécuter une décision judiciaire imposant l'obligation de remédier à l'abaissement fautif du statut du troupeau de l'appelant. L'exécution d'une décision judiciaire constitue un acte « opérationnel » que les autorités publiques sont censées accomplir. Il n'est donc pas certain en l'espèce qu'une action pour négligence dans l'exécution d'une décision judiciaire soit vouée à l'échec. Interprété libéralement, l'acte de procédure suffisait pour informer le gouvernement de l'essence de la réclamation de l'appelant et il n'aurait pas dû être radié. [7-16]

Cases Cited

Referred to: *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; *Cooper v. Hobart*, [2001] 3 S.C.R. 537, 2001 SCC 79; *The Queen in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205; *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; *Kamloops (City of) v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2; *Just v. British Columbia*, [1989] 2 S.C.R. 1228; *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705; *Lewis (Guardian ad litem of) v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1145.

APPEAL from a judgment of the Saskatchewan Court of Appeal (Gerwing, Richards and Smith J.J.A.) (2007), 281 D.L.R. (4th) 349, [2007] 7 W.W.R. 17, 299 Sask. R. 109, 408 W.A.C. 109, [2007] S.J. No. 75 (QL), 2007 CarswellSask 120, 2007 SKCA 18, setting aside a decision of Laing C.J. (2006), 277 Sask. R. 131, [2006] S.J. No. 144 (QL), 2006 CarswellSask 133, 2006 SKQB 99. Appeal allowed in part.

Reynold A. J. Robertson, Q.C., Cameron Pallett and Clinton G. Docken, Q.C., for the appellant.

Barry J. Hornsberger, Q.C., and *Jerome A. Tholl*, for the respondents.

John S. Tyhurst, for the intervener the Attorney General of Canada.

Sara Blake, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Karen A. Horsman, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

The judgment of the Court was delivered by

[1] THE CHIEF JUSTICE — The issue in this case is whether the Court of Appeal erred in striking out the plaintiff's cause of action in negligence. The result of this order was to prevent the claim in negligence from proceeding to trial.

[2] The appellant, Roger Holland, represents a group of approximately 200 game farmers who

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Anns c. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; *Cooper c. Hobart*, [2001] 3 R.C.S. 537, 2001 CSC 79; *La Reine du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205; *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *Kamloops (Ville de) c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2; *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228; *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705; *Lewis (Tutrice à l'instance de) c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1145.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan (les juges Gerwing, Richards et Smith) (2007), 281 D.L.R. (4th) 349, [2007] 7 W.W.R. 17, 299 Sask. R. 109, 408 W.A.C. 109, [2007] S.J. No. 75 (QL), 2007 CarswellSask 120, 2007 SKCA 18, qui a annulé une décision du juge en chef Laing (2006), 277 Sask. R. 131, [2006] S.J. No. 144 (QL), 2006 CarswellSask 133, 2006 SKQB 99. Pourvoi accueilli en partie.

Reynold A. J. Robertson, c.r., Cameron Pallett et Clinton G. Docken, c.r., pour l'appelant.

Barry J. Hornsberger, c.r., et *Jerome A. Tholl*, pour les intimés.

John S. Tyhurst, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Sara Blake, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Karen A. Horsman, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LA JUGE EN CHEF — La Cour doit déterminer si la Cour d'appel a eu tort de radier l'action pour négligence du demandeur parce qu'elle ne révèle aucune cause d'action. La radiation a eu pour effet d'empêcher l'instruction de l'action.

[2] L'appelant, Roger Holland, représente un groupe d'environ 200 éleveurs de gibier qui ont

refused to register in a federal program aimed at preventing chronic wasting disease (“CWD”) in domestic cervids, because they objected to a broadly worded indemnification and release clause in the registration form. As a result of their refusal to sign the form, the game farmers lost the CWD-free herd certification level which they had acquired by conforming to provincial CWD prevention rules, before the merging of the provincial and federal programs. The down-grading of the farmers’ certification status both reduced the market price of their product and diminished their ability to sell it. This resulted in a financial loss to the farmers.

[3] The game farmers successfully established on judicial review that the indemnification and release clauses had been invalidly included in the registration form. These clauses required that game farm operators would not only assume “sole responsibility for any death losses . . . which may occur when animals are being handled for the purposes of inspection, sampling or testing”, but would also indemnify the federal and provincial governments “from and against all claims and demands . . . arising out of or attributable or with respect to the Program, or any aspect of the Program or its implementation”. Gerein C.J.Q.B. found that the Minister had no legislative authority to make acceptance of these clauses, which he characterized as “broad in the extreme”, a condition to participate in the CWD program ((2004), 258 Sask. R. 243, 2004 SKQB 478, at para. 38). The program’s reliance upon game farm operators might justify limited indemnification and release clauses restricted to the operator’s actions, but it could not validly extend to the actions of government employees (para. 37). While Gerein C.J.Q.B. found that the applicants’ herd status was wrongly reduced to the lowest level of “surveillance”, he declined to reinstate the prior herd status in the absence of any evidence on the current circumstances of the game farm operations. He specified, however, that if the applicants met the certification program conditions, the court’s declarations would “serve to remove the earlier

refusé de s’inscrire au programme fédéral de prévention de la maladie débilitante chronique (« MDC ») chez les cervidés domestiques parce qu’ils s’opposaient aux clauses d’indemnisation et de renonciation libellées en termes vastes dans le formulaire d’inscription. Le refus de signer le formulaire leur a fait perdre le niveau de certification qu’ils avaient obtenu en se conformant aux règles provinciales de prévention de la MDC, avant le jumelage des programmes provincial et fédéral, et qui attestait que leurs troupeaux étaient indemnes de MDC. L’abaissement du statut de certification des éleveurs a eu pour effet de diminuer le prix courant de leur produit et de réduire leur capacité de le vendre, ce qui leur a occasionné des pertes financières.

[3] Les éleveurs de gibier ont réussi à établir en contrôle judiciaire l’invalidité des clauses d’indemnisation et de renonciation contenues dans le formulaire d’inscription. Ces clauses stipulaient que les exploitants de fermes d’élevage de gibier devaient non seulement assumer [TRADUCTION] « l’entière responsabilité des pertes découlant du décès de bêtes [. . .] susceptible de survenir lorsqu’elles sont manipulées dans le cadre d’inspections, d’échantillonnages ou de tests », mais aussi indemniser les gouvernements fédéral et provincial [TRADUCTION] « à l’égard des réclamations et demandes [. . .] résultant du Programme, de tout aspect du Programme ou de sa mise en œuvre ». Le juge en chef Gerein de la Cour du Banc de la Reine a conclu que le ministre n’avait pas le pouvoir législatif de subordonner la participation au programme de prévention de la MDC à l’acceptation de ces clauses, lesquelles étaient, selon lui, [TRADUCTION] « d’une portée extrêmement vaste » ((2004), 258 Sask. R. 243, 2004 SKQB 478, par. 38). À son avis, des clauses d’indemnisation et de renonciation pouvaient se justifier si leur portée se limitait aux actes des exploitants de fermes d’élevage de gibier, parce que le programme dépendait de l’observation de ses règles par ces derniers, mais elles ne pouvaient valablement s’étendre aux actes des fonctionnaires (par. 37). Le juge en chef Gerein a conclu qu’on avait abaissé à tort le statut des troupeaux des demandeurs au niveau le plus bas, c’est-à-dire au niveau

impediments” (para. 50). The government did not appeal this decision.

[4] Despite the court’s declaration that the government’s reduction of the herd status was invalid, the government did not take the necessary steps to consider reinstating the farmers’ certification or take any steps to compensate the farmers for the revenue they lost through the wrongful cancellation of their prior certification level.

[5] Seeking a remedy for the financial loss they suffered as a result of the government’s wrongful reduction of certification status, the game farmers turned to the law of tort. They commenced a class action, in the name of the appellant, claiming damages on three alleged grounds: (1) the tort of misfeasance in public office; (2) the tort of intimidation; and (3) the tort of negligence.

[6] The government brought a motion to strike out the farmers’ claims. The motions judge, Laing C.J., struck the intimidation claim for lack of evidence of any threat ((2006), 277 Sask. R. 131, 2006 SKQB 99, at para. 36), granted leave to amend the statement of claim with regard to the misfeasance claim (para. 33), and denied the motion on the negligence claim (para. 34). The Court of Appeal of Saskatchewan allowed the government’s appeal from the ruling on negligence, holding that no action lies against public authorities for negligently acting outside their lawful mandates ((2007), 299 Sask. R. 109, 2007 SKCA 18, at para. 40). The question before this Court is whether the Court of Appeal erred in striking out the appellant’s negligence claim in its entirety.

[TRANSLATION] « surveillance », mais il a refusé de rétablir le statut de certification précédent en raison de l’absence de tout élément de preuve portant sur la situation actuelle de l’élevage de gibier. Il a cependant précisé que, si les demandeurs remplissaient les conditions du programme de certification, le jugement de la cour [TRANSLATION] « aurait pour effet d’écartier les obstacles antérieurs » (par. 50). Le gouvernement n’a pas interjeté appel de cette décision.

[4] Bien que la cour ait déclaré invalide l’abaissement du statut des troupeaux, le gouvernement n’a pas pris les mesures nécessaires pour examiner la possibilité de rétablir le niveau de certification des éleveurs ni pris de mesures pour les indemniser des pertes de revenus que leur avait occasionnées l’annulation injustifiée du niveau de certification antérieur.

[5] Voulant obtenir réparation pour les pertes subies du fait de l’abaissement injustifié du statut de certification, les éleveurs de gibier se sont tournés vers le droit de la responsabilité délictuelle. Ils ont intenté un recours collectif désignant l’appellant comme demandeur, dans lequel ils ont réclamé des dommages-intérêts fondés sur trois motifs : (1) le délit de faute dans l’exercice d’une charge publique, (2) le délit d’intimidation et (3) le délit de négligence.

[6] Le gouvernement a présenté une requête en radiation des demandes des éleveurs. Le juge des requêtes, le juge en chef Laing, a radié la demande fondée sur le délit d’intimidation, en raison de l’absence de preuve de menace ((2006), 277 Sask. R. 131, 2006 SKQB 99, par. 36); il a autorisé la modification de la déclaration relativement à la demande fondée sur la faute dans l’exercice d’une charge publique (par. 33) et il a rejeté la requête à l’égard de la demande fondée sur la négligence (par. 34). La Cour d’appel de la Saskatchewan a accueilli l’appel interjeté par le gouvernement contre la décision relative à la négligence, statuant que les autorités publiques ne pouvaient être poursuivies pour avoir outrepassé, par négligence, leur mandat légitime ((2007), 299 Sask. R. 109, 2007 SKCA 18, par. 40). La Cour doit déterminer si la Cour d’appel a eu tort de radier la totalité de la demande pour négligence.

[7] The Court of Appeal read the appellant's negligence claim as a claim for negligently acting outside the law (paras. 18-21). With one exception, discussed more fully later, I agree with this characterization of the negligence claim. For purposes of these reasons, I would characterize the imputed fault as breach of statutory duty. The statement of claim, read generously as required in an application to strike, focused mainly on two alleged acts of negligence: requiring the game farmers to enter into the broad indemnification agreement, and down-grading the status of those who refused to do so. In both cases, the alleged fault may be described as failing to act in accordance with the authorizing acts and regulations. As the statement of claim puts it at para. 58, the government and its employees "were under a duty of care to the Class [game farmers] to ensure those Acts and Regulations were administered in accordance with law and not to operate in breach of them".

[8] I agree with the Court of Appeal that the claim, thus characterized, discloses no cause of action recognized by law and must be struck. The Court of Appeal correctly concluded that the viability of the action in negligence falls to be determined by application of *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.), adopted and refined by this Court in *Cooper v. Hobart*, [2001] 3 S.C.R. 537, 2001 SCC 79. The Court of Appeal concluded that to date the law has not recognized an action against a government authority for negligent breach of statutory duty by acting outside or contrary to the law. This being the case, the question was whether a new instance of negligence should be permitted. This question is resolved by asking whether a new kind of duty of care arises under the two-step *Anns* inquiry. The Court of Appeal did not find it necessary to consider the first branch of *Anns*, holding that even if the requirement of proximity were established, residual policy considerations at the second step militate against recognizing such a cause of action.

[7] La Cour d'appel a interprété la demande pour négligence comme une demande fondée sur une action accomplie par négligence hors du cadre de la loi (par. 18-21). Sauf sur un point, que j'aborde-rai plus en détail plus loin, je souscris à cette qualification de la demande pour négligence. Pour les besoins des présents motifs, je qualifierais la faute imputée de manquement à une obligation légale. Il ressort de la déclaration, interprétée généreusement comme il se doit dans le cadre d'une requête en radiation, qu'elle allègue principalement deux actes de négligence : exiger des éleveurs de gibier qu'ils acquiescent à la clause générale d'indemnisation et abaisser le statut de ceux qui ont refusé de le faire. Dans les deux cas, la faute alléguée peut être décrite comme une omission d'agir en conformité avec les textes législatifs et réglementaires habilitants. Comme l'énonce le par. 58 de la déclaration, le gouvernement et ses fonctionnaires [TRADUCTION] « avaient une obligation de diligence envers le groupe [les éleveurs de gibier] par laquelle ils devaient veiller à ce que les lois et règlements soient appliqués conformément aux règles de droit et non en contravention de leur texte ».

[8] Je conviens avec la Cour d'appel que la déclaration, ainsi qualifiée, ne révèle aucune cause d'action reconnue en droit et qu'elle doit être radiée. La Cour d'appel a conclu à bon droit que la viabilité de l'action pour négligence est régie par *Anns c. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.), adopté et explicité par la Cour dans *Cooper c. Hobart*, [2001] 3 R.C.S. 537, 2001 CSC 79. La Cour d'appel a conclu qu'à l'heure actuelle le droit ne reconnaît pas qu'une autorité publique puisse être poursuivie pour manquement par négligence à une obligation légale, c'est-à-dire pour avoir agi hors du cadre de la loi ou en violation de celle-ci. Cela étant, il faut se demander s'il y a lieu de reconnaître un nouveau type de négligence. Pour répondre à cette question, il faut examiner si l'application de la méthode en deux volets établie dans *Anns* permet de conclure à l'existence d'une nouvelle obligation de diligence. La Cour d'appel a jugé inutile de considérer le premier volet parce que, même si l'exigence de proximité était établie, d'autres considérations de politique générale dans le deuxième volet s'opposent à la reconnaissance d'une telle cause d'action.

[9] In my view, the Court of Appeal was correct in these conclusions. The law to date has not recognized an action for negligent breach of statutory duty. It is well established that mere breach of a statutory duty does not constitute negligence: *The Queen in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205. The proper remedy for breach of statutory duty by a public authority, traditionally viewed, is judicial review for invalidity. The appellant pursued this remedy before Gerein C.J.Q.B. and obtained a declaration that the government's action of reducing the herd certification status was unlawful and invalid. No parallel action lies in tort.

[10] The next question was whether a hitherto unrecognized relationship of potential liability in negligence should be recognized under the *Anns* test. Assuming, without deciding, that the legislative and regulatory matrix established proximity between the Class and the government at the first step, policy considerations would negate recognition of liability, as the Court of Appeal detailed. These include the chilling effect and specter of indeterminate liability. As Richards J.A. stated at para. 43 of the Court of Appeal's decision:

... the respondent's theory of liability would fundamentally shift the way in which the public and private spheres historically have carried the consequences or burden of governmental action which is shown to be ultra vires. I see no policy reason which would warrant such a dramatic revision in the shape of the law and, as indicated above, see much which cuts tellingly against shaping the law in the manner sought by the respondent.

[11] I therefore agree with the Court of Appeal that the appellant's claim for negligently acting outside the law, or breach of statutory duty, cannot succeed and that the paragraphs of the statement of claim asserting this cause of action were rightly struck.

[9] À mon avis, ces conclusions de la Cour d'appel sont bien fondées. Le droit ne reconnaît pas, à l'heure actuelle, l'action pour manquement par négligence à une obligation légale. Il est bien établi que le simple manquement à une obligation légale ne constitue pas de la négligence (*La Reine du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205). Le recours traditionnellement reconnu lorsqu'une autorité publique manque à son obligation légale est la demande de contrôle judiciaire pour invalidité. L'appelant a intenté un tel recours, et le juge en chef Gerein a statué que la décision du gouvernement d'abaisser le statut de certification des troupeaux était illicite et invalide. Il n'existe aucun recours parallèle en responsabilité délictuelle.

[10] Il faut ensuite se demander s'il y a lieu de reconnaître, selon le critère énoncé dans *Anns*, une nouvelle relation susceptible d'engager la responsabilité pour négligence. À supposer, sans toutefois trancher la question, que les cadres législatif et réglementaire créent un lien de proximité entre le groupe et le gouvernement d'après le premier volet du critère, des considérations de politique générale empêcheraient la reconnaissance de la responsabilité, comme la Cour d'appel l'a expliqué en détail. Au nombre de ces considérations figurent l'effet paralysant et le spectre d'une responsabilité indéterminée. Comme l'a exposé le juge Richards au par. 43 de la décision de la Cour d'appel :

[TRADUCTION] ... la thèse de l'intimé en matière de responsabilité changerait fondamentalement la façon dont ont historiquement été traités les conséquences ou le poids de l'action gouvernementale considérée comme un excès de pouvoir dans les sphères publique et privée. Je ne vois aucune raison de politique générale qui justifierait une modification aussi radicale du droit et, comme je l'ai indiqué précédemment, je vois beaucoup de raisons valables de ne pas orienter le droit dans la direction souhaitée par l'intimé.

[11] Je conviens donc avec la Cour d'appel que la demande de l'appelant fondée sur une action accomplie par négligence hors du cadre de la loi, ou manquement à une obligation légale, était vouée à l'échec et qu'il y avait lieu de radier les paragraphes de la déclaration invoquant cette cause d'action.

[12] One allegation of negligence, however, appears to fall into a different category. Paragraph 61.1(f) of the appellant's statement of claim alleges that the Minister was negligent because "[n]otwithstanding the declarations of Mr. Justice Gerein that the indemnification and release clauses were invalid and [of] no effect, and that the herd status of 'surveillance' was wrongfully assigned, [he] refused to restore the CWD herd status . . . to the level . . . enjoyed before or to pay compensation . . . for . . . loss". The claim is essentially one of negligent failure to implement an adjudicative decree.

[13] The Court of Appeal treated this claim as separate and different from the claim for breach of statutory duty, dealing with it under the heading "The Other Alleged Duties of Care". However, it did not address the central assertion in this claim that the Minister was under a duty to implement the judicial decree of Gerein C.J.Q.B. Chief Justice Gerein's order arguably placed the Minister under a duty to remedy the wrongful reduction of the applicants' herd status. The Court of Appeal never discussed this question. Instead, it held that the pleadings' reference to restoration of herd status must be struck, not because it disclosed no cause of action, but because the appellant "has not pleaded any facts to the effect his herd or any other farmer's herd had been maintained so as to warrant any particular CWD status, including the status it enjoyed before being reduced to 'surveillance' [T]he failure to plead such facts in the statement of claim", it concluded, "means this aspect of the negligence action must fail" (para. 49).

[14] With respect, it is not clear to me that the reasons given by the Court of Appeal provide a sound basis for striking para. 61.1(f) at the outset of the proceedings. The real issue, not addressed by the Court of Appeal, is whether a claim for negligent failure to implement a judicial decree clearly cannot succeed in law and hence must be struck at the outset. Such a claim is not a claim for negligent

[12] Toutefois, l'une des allégations de négligence semble entrer dans une catégorie différente. À l'alinéa 61.1(f) de sa déclaration, l'appelant affirme que le ministre a fait preuve de négligence parce que, [TRADUCTION] « [m]algré les déclarations du juge Gerein selon lesquelles les clauses d'indemnisation et de renonciation étaient invalides et sans effet et le statut "surveillance" a été attribué à tort, il a refusé de rétablir le statut antérieur des troupeaux relatif à la MDC ou d'indemniser [. . .] pour la perte subie ». La demande est essentiellement fondée sur l'omission par négligence d'exécuter une décision judiciaire.

[13] La Cour d'appel a considéré qu'il s'agissait là d'une réclamation distincte de la demande fondée sur le manquement à une obligation légale, l'examinant sous la rubrique "The Other Alleged Duties of Care" (les autres obligations de diligence invoquées). Cependant, elle n'a pas abordé l'élément fondamental de la demande, à savoir l'obligation du ministre d'exécuter la décision du juge en chef Gerein. Les directives de celui-ci imposent dans une certaine mesure au ministre l'obligation de remédier à l'abaissement fautif du statut des troupeaux des appelants. La Cour d'appel n'a jamais traité de cette question. Elle a plutôt conclu qu'il fallait radier la demande de rétablissement du statut des troupeaux, non pas parce qu'elle ne révélait aucune cause d'action, mais parce que l'appelant [TRADUCTION] « n'avait allégué aucun fait indiquant que l'entretien de son troupeau ou de celui de tout autre éleveur justifiait un statut particulier à l'égard de la MDC, notamment celui qui leur avait été attribué avant l'abaissement au niveau "surveillance" ». Selon la cour, « l'omission d'alléguer ces faits dans la déclaration signifie que cet aspect de l'action pour négligence doit être écarté » (par. 49).

[14] Soit dit en tout respect, j'estime que les motifs exposés par la Cour d'appel ne forment pas un fondement solide pour la radiation de l'al. 61.1(f) en début d'instance. La véritable question, qui n'a pas été examinée par la Cour d'appel, est de savoir si une réclamation reposant sur l'omission par négligence d'exécuter une décision judiciaire est clairement irrecevable en droit et doit donc être radiée

breach of statute. It stands on a different footing. In *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957, at p. 970, this Court noted the difference in terms that appear to recognize the possibility of an action for failure to implement a judicial decree:

... the risk of loss from the exercise of legislative or adjudicative authority is a general public risk and not one for which compensation can be supported on the basis of a private duty of care. The situation is different where a claim for damages for negligence is based on acts done in pursuance or in implementation of legislation or of adjudicative decrees. [Emphasis added.]

More recent authorities describe the distinction in terms of “policy” versus “operational” decisions. Policy decisions about what acts to perform under a statute do not give rise to liability in negligence. On the other hand, once a decision to act has been made, the government may be liable in negligence for the manner in which it *implements* that decision: *Kamloops (City of) v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2; *Just v. British Columbia*, [1989] 2 S.C.R. 1228; *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705; *Lewis (Guardian ad litem of) v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1145. Public authorities are expected to implement a judicial decision. Consequently, implementation of a judicial decision is an “operational” act. It is therefore not clear that an action in negligence cannot succeed on the breach of a duty to implement a judicial decree.

[15] The remaining question is whether para. 61.1(f) must be struck because it fails to plead sufficient facts. In my view, it should not. The government’s refusal “to restore the CWD herd status” is pleaded as a fact. It is also pleaded, elsewhere, that loss of herd status led to losses to the members of the Class. These facts, in my view, were sufficient to support the claim for negligent failure to implement a judicial decree. It might be argued that facts relating to the conditions for restoration

en début d’instance. Une telle réclamation diffère de la réclamation fondée sur l’inobservation par négligence de dispositions législatives. Son fondement est distinct. Dans *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957, p. 970, la Cour a relevé cette différence en des termes qui semblent reconnaître la possibilité d’exercer un recours pour défaut d’exécution d’une décision judiciaire :

... le risque de perte par suite de l’exercice d’un pouvoir législatif ou déclaratoire est un risque couru par le public en général et non un risque à l’égard duquel on peut réclamer une indemnité en se fondant sur l’existence d’une obligation particulière de diligence. La situation n’est pas la même lorsqu’une action en dommages-intérêts pour négligence est fondée sur des actes accomplis en conformité d’une loi ou d’un acte déclaratoire ou pour y donner suite. [Je souligne.]

Des arrêts plus récents décrivent cette distinction en parlant de décisions de « politique générale » et de décisions « opérationnelles ». Les décisions de politique générale portant sur les actes à accomplir en vertu d’une loi ne peuvent engager la responsabilité pour négligence. Par contre, lorsqu’une action a été décidée, le gouvernement peut être reconnu coupable de négligence pour la façon dont il *exécute* cette décision (*Kamloops (Ville de) c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2; *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228; *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705; *Lewis (Tutrice à l’instance de) c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1145). Les autorités publiques sont censées exécuter une décision judiciaire. Par conséquent, l’exécution d’une décision judiciaire constitue un acte « opérationnel ». Il n’est donc pas certain qu’une action pour négligence dans l’exécution d’une décision judiciaire soit vouée à l’échec.

[15] Reste à savoir si l’al. 61.1(f) doit être radié pour cause d’allégations insuffisantes. À mon avis, il ne doit pas l’être. Le refus du gouvernement de [TRADUCTION] « rétablir le statut antérieur des troupeaux relatif à la MDC » est allégué à titre de fait. La déclaration allègue également, ailleurs, que l’abaissement du statut des troupeaux a causé des pertes aux membres du groupe. Ces faits suffisent, à mon avis, pour étayer la réclamation pour omission par négligence d’exécuter une décision judiciaire.

should have been pleaded. However, I am satisfied that the pleading was sufficient to put the government on the notice of the essence of the appellant's claim. Taking a generous view, it should not have been struck.

[16] I do not comment on whether the evidence and the applicable law will in fact establish a claim for negligence on this head at the time of trial. However, applying the rule that, on an application to strike, pleadings must be read broadly and that it must be clear that the claim cannot succeed if it goes to trial, I am of the view that para. 61.1(f) should not be struck.

[17] I would therefore confirm the order of the Court of Appeal that paras. 58 to 63.1 of the statement of claim should be struck out, with the exception of para. 61.1(f). I add that this order should not be read as precluding further applications by the appellant to amend the statement of claim, nor to prevent reliance on facts mentioned in the portions of the claim struck out, insofar as such facts relate to the actions properly raised in the statement of claim.

[18] In the result, I would allow the appeal in part, with costs in the cause.

Appeal allowed in part.

Solicitors for the appellant: Robertson Stromberg Pedersen, Saskatoon; Legge & Legge, Toronto; Docken & Co., Calgary.

Solicitor for the respondents: Ministry of Justice, Regina.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Vancouver.

On peut faire valoir que la déclaration aurait dû comporter des allégations concernant les conditions du rétablissement. Toutefois, j'estime que l'acte de procédure suffisait pour informer le gouvernement de l'essence de la réclamation. Interprété de façon généreuse, cet alinéa n'aurait pas dû être radié.

[16] Je ne me prononce pas sur la question de savoir si, compte tenu de la preuve et du droit applicable, une telle réclamation pour négligence pourra être établie à l'instruction. Toutefois, compte tenu de la règle qu'en matière de requête en radiation les actes de procédure doivent recevoir une interprétation large et qu'il doit être clair que la réclamation est irrecevable au procès, j'estime qu'il n'y a pas lieu de radier l'al. 61.1(f).

[17] Je confirmerais donc l'ordonnance de la Cour d'appel portant radiation des par. 58 à 63.1 de la déclaration, à l'exception de l'al. 61.1(f). J'ajoute que cette ordonnance n'a pas pour effet d'empêcher l'appelant de présenter d'autres demandes de modification de la déclaration ou d'invoquer des faits mentionnés dans les parties radiées de la déclaration, dans la mesure où ils se rapportent aux causes d'action valablement alléguées dans la déclaration.

[18] En conséquence, j'accueillerais le pourvoi en partie, avec dépens suivant l'issue de la cause.

Pourvoi accueilli en partie.

Procureurs de l'appelant : Robertson Stromberg Pedersen, Saskatoon; Legge & Legge, Toronto; Docken & Co., Calgary.

Procureur des intimés : Ministère de la Justice, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Sous-procureur général du Canada, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Vancouver.