

T-1085-85

T-1085-85

**Josephine E. Marshall (Plaintiff)**

v.

**The Queen and Public Service Alliance of Canada, Union of Public Service Commission Employees, Component (Defendants)**

Trial Division, Reed J.—Halifax, August 7; Ottawa, November 19, 1985.

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Former public servant suing employer for illegal lay-off and union for collusion with employer — Union moving to strike pleadings as against it for want of jurisdiction — Arguing tort claim one for provincial superior courts — Causes of action against employer and union intertwined — “Laws of Canada” in Constitution Act, 1867, s. 101 meaning federal statutory, regulatory or common law — Sufficient for jurisdiction that case determined to some material extent by federal law — Contract and tort not solely provincial law matters — Intention of Parliament in enacting Federal Court Act, s. 17(1) — Cases holding no jurisdiction distinguished as ones where no underlying federal law — Motion denied — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), s. 101 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 17(1), 22(1),(2)(a).*

*Public service — Former public servant suing employer for illegal lay-off and union for collusion — Union moving to strike pleadings as against it for want of jurisdiction — Arguing tort claim one for provincial superior courts — Causes of action against employer and union intertwined — Under Act, union having implied obligation to represent employees for whom certified — Federal law to underpin jurisdiction of Federal Court — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 40(1)(a)(ii), 90(1),(2), 91(1),(2) — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32.*

The plaintiff's claim is against the Queen, her former employer, and the Public Service union. The plaintiff says that she was illegally declared surplus and laid off. The union is said to have colluded with the employer's wrongful actions.

This is an application by the union to strike the pleadings as against it for want of jurisdiction. It is submitted that, since the cause of action lies in tort, jurisdiction is in the provincial

**Josephine E. Marshall (demanderesse)**

c.

**La Reine et Alliance de la Fonction publique du Canada, Syndicat des Employés et des Employées de la Commission de la Fonction publique (défendeurs)**

Division de première instance, juge Reed—Halifax, 7 août; Ottawa, 19 novembre 1985.

*Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — Une ancienne fonctionnaire poursuit son employeur pour mise en disponibilité illégale, et son syndicat pour collusion avec l'employeur — Le syndicat demande que les plaidoiries écrites le visant soient radiées pour incompétence de la Cour — Il soutient que les actions en responsabilité délictuelle relèvent des tribunaux supérieurs provinciaux — Les causes d'action contre l'employeur et celles contre le syndicat sont étroitement liées — L'expression «lois du Canada» qui figure à l'art. 101 de la Loi constitutionnelle de 1867 vise les lois ou les règlements fédéraux ou la common law — Il suffit pour que la Cour ait compétence que l'affaire soit déterminée jusqu'à un certain point par le droit fédéral — Les contrats et les délits sont des questions qui ne relèvent pas exclusivement des provinces — Intention du Parlement en adoptant l'art. 17(1) de la Loi sur la Cour fédérale — Distinction faite avec les décisions où le tribunal a conclu à l'absence de compétence parce qu'il s'agissait de cas où il n'existait aucune législation fédérale sous-jacente — Requête rejetée — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 101 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 2, 17(1), 22(1),(2)a).*

*Fonction publique — Une ancienne fonctionnaire poursuit son employeur pour mise en disponibilité illégale, et son syndicat pour collusion avec l'employeur — Le syndicat demande que les plaidoiries écrites le visant soient radiées pour incompétence de la Cour — Il soutient que les actions en responsabilité délictuelle relèvent des tribunaux supérieurs provinciaux — Les causes d'action contre l'employeur et celles contre le syndicat sont étroitement liées — La Loi impose implicitement au syndicat de représenter les employés qu'il est habilité à représenter — Existence d'une loi fédérale qui appuie la compétence de la Cour fédérale — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 40(1)a)(ii), 90(1),(2), 91(1),(2) — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32.*

La demanderesse a intenté une action contre la Reine, son ancien employeur et le syndicat de la Fonction publique. Elle affirme qu'elle a été illégalement déclarée employée excédentaire et mise en disponibilité. Elle prétend qu'il y a eu collusion entre le syndicat et l'employeur pour commettre ces actes préjudiciables.

Il s'agit en l'espèce d'une demande présentée par le syndicat en vue de faire radier les plaidoiries écrites le visant pour le motif que la Cour n'a pas compétence. On fait valoir que, étant

superior courts. The union's argument is that the cause of action does not fall within "the Laws of Canada" in section 101 of the *Constitution Act, 1867*. The plaintiff submits that her cause of action against the union is intimately bound up with her claim against the Public Service Commission and that if two trials were held there would be a duplication of costs and findings.

*Held*, the motion should be dismissed.

Section 101 of the *Constitution Act, 1867* provides that Parliament may provide for the establishment of additional courts for the better administration of the laws of Canada. That wording has been held as encompassing only federal law, whether under statute, regulation or common law. It includes as well any body of law, such as admiralty law, which has been recognized by Parliament. *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.) is authority for the proposition that, for the Federal Court to have jurisdiction, the claim need not be based solely on federal law. In that case, Le Dain J. recognized the inevitability that sometimes the rights and obligations of parties will depend partly upon federal and partly on provincial law. It was sufficient that the result would be "determined to some material extent by federal law". It has been held by the Supreme Court that contract and tort are not to be deemed to be solely matters of provincial law.

For the purposes of this motion it is reasonable to hold that, under the *Public Service Staff Relations Act*, there is an implied obligation on the bargaining agent to properly and fairly represent the employees for whom it is certified. There was, accordingly, existing and applicable federal law to underpin the jurisdiction of the Federal Court.

It was to be noted that, by subsection 17(1) of the *Federal Court Act*, the Trial Division is given jurisdiction in all "cases" where relief is claimed against the Crown. Had Parliament intended to narrow the jurisdictional scope, the word "claims" would have been used. Furthermore, it was unlikely that Parliament would have intended to disadvantage persons in plaintiff's position by requiring them to split a unified cause of action and to bring part in Federal Court and part in a provincial superior court. Federal Court decisions which appear to have gone the other way are to be distinguished on their facts. If not distinguishable, the conclusion reached therein could not be agreed with. In none of those cases was subsection 17(1) subjected to a detailed consideration. For those reasons, this Court was not bound by the decision of the Court of Appeal in *Lubicon*. The reasoning of the Supreme Court in the *Sparrows Point* case, although related to the admiralty jurisdiction of the Exchequer Court, was applicable to the interpretation of subsection 17(1).

The cases relied upon in argument by the union were to be distinguished as ones where there was no underlying federal law.

donné que la cause d'action concerne une question délictuelle, l'affaire relève de la compétence des tribunaux supérieurs provinciaux. Le syndicat soutient que la cause d'action n'est pas visée par l'expression «des lois du Canada» qui figure à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La demanderesse allègue que sa cause d'action contre le syndicat est étroitement liée à sa réclamation contre la Commission de la Fonction publique et que la tenue de deux instructions entraînerait le chevauchement des frais et des conclusions.

*Jugement*: la requête est rejetée.

L'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* porte que le Parlement du Canada peut prévoir l'établissement d'autres tribunaux pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada. Les tribunaux ont statué que ce libellé ne vise que la législation fédérale, que ce soit une loi, un règlement ou la *common law*. Il vise n'importe quel ensemble de règles de droit, comme par exemple les règles de droit maritime, qui a été reconnu par le Parlement. L'arrêt *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.), a établi le principe suivant lequel il n'est pas nécessaire que la demande soit fondée exclusivement sur une loi fédérale pour que la Cour fédérale ait compétence. Dans cet arrêt, le juge Le Dain a reconnu qu'il y aurait inévitablement des demandes dans lesquelles les droits et les obligations des parties seraient déterminés en partie par le droit fédéral et en partie par le droit provincial. Il suffisait que l'affaire soit «détermin[e] jusqu'à un certain point par le droit fédéral». La Cour suprême a statué qu'on ne doit pas considérer les contrats et les délits comme des matières ressortissant exclusivement au droit provincial.

Pour les fins de la présente requête, il est raisonnable de statuer que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* impose implicitement à l'agent négociateur l'obligation de représenter adéquatement et équitablement les employés qu'il est habilité à représenter. Il existait, par conséquent, une loi fédérale applicable qui appuyait la compétence de la Cour fédérale.

Il fallait souligner que le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* confère à la Division de première instance compétence sur tous les «cas» où l'on demande un redressement contre la Couronne. Si le Parlement avait eu l'intention de limiter la compétence de la Cour, il aurait utilisé le terme «réclamations». De plus, il était peu probable que le Parlement ait eu l'intention de désavantager les personnes qui se trouvent dans la situation de la demanderesse en les contraignant à diviser une cause d'action unique et à en faire valoir une partie devant la Cour fédérale et l'autre devant les tribunaux supérieurs des provinces. Les décisions où la Cour fédérale semble avoir adopté une opinion contraire se distinguent de l'espèce par leurs faits. Si tel n'était pas le cas, il ne serait pas possible de souscrire aux conclusions qui y ont été tirées. Dans aucune de ces décisions, on n'a fait un examen détaillé du paragraphe 17(1). Pour ces motifs, la Cour n'était pas liée par la décision rendue par la Cour d'appel dans *Lubicon*. Le raisonnement suivi par la Cour suprême dans l'arrêt *Sparrows Point*, bien qu'il portât sur la compétence de la Cour de l'Échiquier en matière d'amirauté, s'appliquait pour interpréter le paragraphe 17(1).

Il fallait établir une distinction avec les décisions invoquées par le syndicat parce qu'elles concernaient des cas où il n'existait pas de loi fédérale sous-jacente.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*The King v. Hume and Consolidated Distilleries Ltd. (Consolidated Exporters Corp., Ltd., Third Party)*, [1930] S.C.R. 531; *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *Rhine v. The Queen*; *Prytula v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442; *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.); *Canadian Merchant Service Guild v. Gagnon et al.*, [1984] 1 S.C.R. 509; *Sparrows Point v. Greater Vancouver Water District*, [1951] S.C.R. 396.

## DISTINGUISHED:

*Pacific Western Airlines Ltd. v. R.*, [1980] 1 F.C. 86 (C.A.); *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *Anglophoto Ltd. v. The "Ikaros"*, [1973] F.C. 483 (T.D.); *Desbiens v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 20 (T.D.); *Sunday v. St. Lawrence Seaway Authority*, [1977] 2 F.C. 3 (T.D.); *Lubicon Lake Band (The) v. R.* (1981), 13 D.L.R. (4th) 159 (F.C.A.); affg. [1981] 2 F.C. 317; (1980), 117 D.L.R. (3d) 247 (T.D.); *Davie Shipbuilding Ltd. v. R.*, [1979] 2 F.C. 235; (1978), 90 D.L.R. (3d) 661 (T.D.); *Nichols v. R.*, [1980] 1 F.C. 646 (T.D.); *Union Oil Co. of Canada Ltd. v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 452 (T.D.).

## CONSIDERED:

*Tropwood A.G. et al. v. Sivaco Wire & Nail Co. et al.*, [1979] 2 S.C.R. 157; *Antares Shipping Corporation v. The Ship "Capricorn" et al.*, [1980] 1 S.C.R. 553.

## REFERRED TO:

*McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654.

## COUNSEL:

*L. Labelle* for plaintiff.  
*M. Wright, Q.C.* for defendants.

## SOLICITORS:

*Anderson, Huestis & Jones*, Dartmouth, Nova Scotia, for plaintiff.  
*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin*, Ottawa, for defendants.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

REED J.: This is an application brought by one of the defendants, the Public Service Alliance of Canada, to have the pleadings struck out as

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*The King v. Hume and Consolidated Distilleries Ltd. (Consolidated Exporters Corp., Ltd., Third Party)*, [1930] R.C.S. 531; *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *Rhine c. La Reine*; *Prytula c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442; *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.); *Guilde de la marine marchande du Canada c. Gagnon et autre*, [1984] 1 R.C.S. 509; *Sparrows Point v. Greater Vancouver Water District*, [1951] R.C.S. 396.

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Pacific Western Airlines Ltd. c. R.*, [1980] 1 C.F. 86 (C.A.); *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Anglophoto Ltd. c. Le «Ikaros»*, [1973] C.F. 483 (1<sup>re</sup> inst.); *Desbiens c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 20 (1<sup>re</sup> inst.); *Sunday c. L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent*, [1977] 2 C.F. 3 (1<sup>re</sup> inst.); *La bande indienne de Lubicon Lake c. R.* (1981), 13 D.L.R. (4th) 159 (C.F. Appel); confirmant [1981] 2 C.F. 317; (1980), 117 D.L.R. (3d) 247 (1<sup>re</sup> inst.); *Davie Shipbuilding Ltd. c. R.*, [1979] 2 C.F. 235; (1978), 90 D.L.R. (3d) 661 (1<sup>re</sup> inst.); *Nichols c. R.*, [1980] 1 C.F. 646 (1<sup>re</sup> inst.); *Union Oil Co. of Canada Ltd. c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 452 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Tropwood A.G. et autres c. Sivaco Wire & Nail Co. et autres*, [1979] 2 R.C.S. 157; *Antares Shipping Corporation c. Le navire «Capricorn» et autres*, [1980] 1 R.C.S. 553.

## DÉCISION CITÉE:

*McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654.

## AVOCATS:

*L. Labelle* pour la demanderesse.  
*M. Wright, c.r.*, pour les défendeurs.

## PROCUREURS:

*Anderson, Huestis & Jones*, Dartmouth (Nouvelle-Écosse), pour la demanderesse.  
*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin*, Ottawa, pour les défendeurs.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE REED: Il s'agit en l'espèce d'une demande présentée par l'un des défendeurs, l'Alliance de la Fonction publique du Canada, en vue

against it on the ground that this Court has no jurisdiction.

The action brought by the plaintiff is against the defendants, Her Majesty the Queen (the employer) and the Public Service Alliance (the Union). It complains of a series of decisions, actions and errors which led to the plaintiff losing her position at the Department of National Defence in 1978 and to her being declared surplus and laid off from the Language Training Branch in 1979. Specifically, she complains that her surplus notice and lay-off were illegal and void; that she was wrongfully denied administrative priority status in May 1979 and was thus prevented from continuing on a term basis at the Department of National Defence; that she was not referred to positions which became available and not allowed to appeal an appointment. It is alleged that the Union, the Public Service Alliance, colluded with the employer, Her Majesty the Queen as represented by the Public Service Commission, in committing these alleged wrongful actions.

The defendant, the Public Service Alliance, argues that as against it the plaintiff must proceed in the provincial superior courts because the plaintiff's action arises under provincial law (tort law). It is argued that the cause of action is not encompassed by the phrase "the Laws of Canada" in section 101 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*)], as that phrase has been defined in the jurisprudence.

The plaintiff argues that her cause of action against the Public Service Alliance is intimately bound up with her claim against the Public Service Commission; that it is not a different cause of action; that two trials would create duplication and costs; they would necessitate not merely a duplication of proceedings but also a duplication of findings; they would entail a complete rehearing of the

de faire radier les plaidoiries écrites le visant pour le motif que la Cour n'a pas compétence pour connaître de l'affaire.

a La demanderesse a intenté une action contre les défenderesses Sa Majesté la Reine (l'employeur) et l'Alliance de la Fonction publique (le syndicat). Elle porte plainte au sujet d'une série de décisions, de mesures et d'erreurs qui ont fait qu'elle a perdu son poste au ministère de la Défense nationale en 1978 et qu'elle a été déclarée employée excédentaire puis mise en disponibilité de la Direction générale de la formation linguistique en 1979. Elle allègue plus précisément que l'avis l'informant de son statut d'employée excédentaire ainsi que sa mise en disponibilité étaient nuls et illégaux; qu'on lui a refusé à tort le bénéfice de la priorité administrative en mai 1979 l'empêchant ainsi de continuer à occuper son poste pour une période déterminée au ministère de la Défense nationale; qu'on ne lui a pas indiqué les postes qui sont devenus vacants et qu'on ne lui a pas permis d'interjeter appel d'une nomination. Elle soutient qu'il y a eu collusion entre le syndicat, l'Alliance de la Fonction publique, et l'employeur, Sa Majesté la Reine, représentée par la Commission de la Fonction publique, pour commettre ces présumés actes préjudiciables.

f La défenderesse Alliance de la Fonction publique soutient que la demanderesse doit la poursuivre devant les tribunaux supérieurs provinciaux parce que son droit d'action existe en vertu du droit provincial (droit relatif à la responsabilité délictuelle). Elle prétend que la cause d'action n'est pas visée par l'expression «des lois du Canada» qui figure à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11* (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*)], telle qu'elle a été définie dans la jurisprudence.

i La demanderesse allègue que sa cause d'action contre l'Alliance de la Fonction publique est étroitement liée à sa réclamation contre la Commission de la Fonction publique; qu'il ne s'agit pas d'une cause d'action différente; que la tenue de deux instructions entraînerait un chevauchement et des frais supplémentaires; que ces deux instructions rendraient nécessaires le chevauchement non seu-

issues; that her claim against the defendant, the Public Service Alliance, is founded on, and intimately connected with the claim against the defendant, the Public Service Commission.

It is common ground that the Public Service Alliance is neither the Crown, nor an agent, officer or servant of the Crown.

In order for this Court to have jurisdiction two requirements must be satisfied. The dispute must be within the constitutional parameters of section 101 of the *Constitution Act, 1867*,<sup>1</sup> and it must be one over which this Court has statutory jurisdiction pursuant to a statute of the Parliament of Canada.

#### Constitutional Jurisdiction

Section 101 of the *Constitution Act, 1867* provides:

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

While there may at one time have been some debate as to whether "the Laws of Canada" in this section encompassed both federal and provincial

<sup>1</sup> Our courts have not, at least as yet, adopted concepts comparable to those of ancillary and pendent jurisdiction which were developed in the United States by the courts of that country to protect litigants from the inefficiencies and costs involved in having to split actions between a federal statutory court and state courts of general jurisdiction. See Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2nd ed., 1985) pp. 146-148. Difficulties arising in cases of mixed federal and provincial jurisdiction are thus likely to remain until Parliament either withdraws jurisdiction from the Federal Court as suggested by Mr. Justice Pigeon in the *Fuller* case (*infra*, at p. 713), or enacts legislation providing for incorporation of provincial law into federal law, as suggested by Professor J. M. Evans in *Comments on Legislation and Judicial Decisions: Federal Jurisdiction—A Lamentable Situation* (1981), 59 Can. Bar Rev. 124, at p. 151, and Professor Scott in *Canadian Federal Courts and the Constitutional Limits of their Jurisdiction* (1982), 27 McGill L.J. 137.

lement des procédures mais aussi des conclusions; qu'elles rendraient nécessaire une nouvelle audition complète des questions en litige; que son action contre la défenderesse Alliance de la Fonction publique est fondée sur sa réclamation contre la défenderesse la Commission de la Fonction publique et lui est étroitement liée.

On s'accorde pour dire que l'Alliance de la Fonction publique n'est ni la Couronne ni un mandataire, un fonctionnaire ou un préposé de celle-ci.

Deux conditions doivent être remplies pour que la Cour ait compétence. Le litige doit entrer dans les limites constitutionnelles fixées à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>1</sup>, et il faut qu'il s'agisse d'un litige sur lequel cette Cour a compétence conformément à une loi du Parlement du Canada.

#### Compétence conférée par la Constitution

L'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* porte:

101. Nonobstant toute disposition de la présente loi, le Parlement du Canada pourra, de temps à autre, prévoir la constitution, le maintien et l'organisation d'une cour générale d'appel pour le Canada, ainsi que l'établissement d'autres tribunaux pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada.

Bien qu'on ait pu, à une certaine époque, s'interroger sur la question de savoir si l'expression «des lois du Canada» figurant à cet article visait à la

<sup>1</sup> Nos cours n'ont pas adopté, du moins jusqu'à maintenant, de concepts comparables à ceux des *ancillary and pendent jurisdiction* (compétence accessoire et compétence suspensive) qui ont été élaborés par les tribunaux des États-Unis afin de protéger les justiciables contre l'inefficacité et les coûts qui résultent de la nécessité d'intenter des actions tant devant un tribunal statutaire fédéral que devant les tribunaux de droit commun des États. Voir Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2<sup>e</sup> éd., 1985) pp. 146 à 148. Les difficultés qui se présentent dans les cas où à la fois le fédéral et les provinces ont compétence risquent donc de persister tant que le Parlement ne retirera pas compétence à la Cour fédérale, comme le juge Pigeon l'a suggéré dans l'arrêt *Fuller* (voir plus loin, à la p. 713), ou qu'il n'adoptera pas des dispositions législatives prévoyant l'incorporation du droit provincial dans le droit fédéral comme l'ont proposé le professeur J. M. Evans dans *Comments on Legislation and Judicial Decisions: Federal Jurisdiction—A Lamentable Situation* (1981), 59 R. du B. Can. 124, à la p. 151, et le professeur Scott dans *Canadian Federal Courts and the Constitutional Limits of their Jurisdiction* (1982), 27 R. de d. McGill 137.

laws (i.e.: the wording being interpreted as describing “Laws in force in Canada”), it has been clear since at least *The King v. Hume and Consolidated Distilleries Ltd. (Consolidated Exporters Corp., Ltd., Third Party)*, [1930] S.C.R. 531, that the wording encompasses only federal law. In 1977, the Supreme Court further elaborated the requirements initially set out in the *Consolidated Distilleries* case. In *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, at pages 1065-1066, the Supreme Court held that section 101 required:

... that there be applicable and existing federal law, whether under statute or regulation or common law, as in the case of the Crown, upon which the jurisdiction of the Federal Court can be exercised. . . .<sup>2</sup> [Underlining added.]

To a similar effect was the decision of the same year in *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654, followed by *Pacific Western Airlines Ltd. v. R.*, [1980] 1 F.C. 86 (C.A.) and *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695. (These last two are discussed further at pages 450 and following, *infra*.)

I note that the requirement of applicable and existing federal law, as articulated by Chief Justice Laskin on behalf of the Court did not equate “laws of Canada” with federal statutory law. Such an interpretation was not made in the *Quebec North Shore* decision or in any of the several subsequent decisions in which the Chief Justice spoke for the Court on this matter.<sup>3</sup> Indeed he may have had in mind the argument that had it been intended to limit the jurisdiction of any court that might be established under section 101 in that way the section would have used a more restrictive wording such as the “statutes of the Parliament of

<sup>2</sup> It has been noted that “the standard of ‘applicable and existing federal law’ has proved far easier to state than to apply” see: Professors John B. Laskin and Robert J. Sharpe, *Constricting Federal Court jurisdiction: A comment on Fuller Construction* (1980), 30 U. of T.L.J. 283, at pp. 284-285.

<sup>3</sup> *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; *Tropwood A.G. et al. v. Sivaco Wire & Nail Co. et al.*, [1979] 2 S.C.R. 157; *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442.

fois les lois fédérales et les lois provinciales (cette expression étant interprétée comme visant les «lois en vigueur au Canada»), il est évident, du moins depuis les arrêts *The King v. Hume and Consolidated Distilleries Ltd. (Consolidated Exporters Corp., Ltd., Third Party)*, [1930] R.C.S. 531, que cette expression ne vise que la législation fédérale. En 1977, la Cour suprême a précisé davantage les exigences énoncées au départ dans l’arrêt *Consolidated Distilleries*. Dans l’arrêt *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054, aux pages 1065 et 1066, la Cour suprême a statué que l’article 101 exigeait:

... l’existence d’une législation fédérale applicable, que ce soit une loi, un règlement ou la common law, comme dans le cas de la Couronne, sur lesquels la Cour fédérale peut fonder sa compétence . . . .<sup>2</sup> [C’est moi qui souligne.]

<sup>d</sup> Une décision au même effet a été rendue la même année dans l’arrêt *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654, puis a été suivie des affaires *Pacific Western Airlines Ltd. c. R.*, [1980] 1 C.F. 86 (C.A.) et *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695. (Ces deux dernières affaires sont examinées plus en détail aux pages 450 et suivantes, ci-après.)

<sup>f</sup> Je souligne que l’exigence relative à l’existence d’une législation fédérale applicable, telle qu’énoncée au nom de la Cour par le juge en chef Laskin, n’a pas assimilé les «lois du Canada» au droit statutaire fédéral. La Cour n’est pas arrivée à une telle conclusion dans l’arrêt *Quebec North Shore* ni dans aucune des nombreuses décisions ultérieures dans lesquelles le juge en chef s’est prononcé pour la Cour sur cette question<sup>3</sup>. En effet, il est possible qu’il ait eu à l’esprit l’argument suivant lequel si on avait voulu restreindre de la sorte la compétence de tout tribunal qui pourrait être constitué en vertu dudit article 101, on y aurait utilisé

<sup>2</sup> Il a été souligné que [TRADUCTION] «le principe de “l’existence d’une législation fédérale applicable” s’est révélé plus facile à énoncer qu’à appliquer» voir les professeurs John B. Laskin et Robert J. Sharpe dans *Constricting Federal Court jurisdiction: A comment on Fuller Construction* (1980), 30 U. of T.L.J. 283, aux pp. 284 et 285.

<sup>3</sup> *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; *Tropwood A.G. et autres c. Sivaco Wire & Nail Co. et autres*, [1979] 2 R.C.S. 157; *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442.

Canada”, or “legislation of” or “pursuant to an Act of the Parliament of Canada”.

In the *Quebec North Shore* case the plaintiff, (a subject and not an emanation of the Crown) sued the defendant (a subject and not an emanation of the Crown) for a breach of contract. The only connection with federal jurisdiction was the fact that the contract was for the construction of a marine terminal. The subject-matters “Navigation and Shipping” and “Works and Undertakings connecting the Province with any other. . .” are subjects with respect to which Parliament is entitled to legislate, pursuant to subsection 91(10) and paragraph 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*, respectively. Extraprovincial undertakings (of which the marine terminal would be one) are, however, in the absence of governing federal legislation subject to provincial laws of general application. And, such provincial laws apply, not because they have been incorporated by reference into federal law, nor because they are tolerated as part thereof, but because they apply in their own right, as provincial law, to the extraprovincial work or undertaking.<sup>4</sup> Thus Chief Justice Laskin wrote, at page 1065:

It must be remembered that when provincial law is applied to disputes involving persons or corporations engaged in enterprises which are within federal competence it applies on the basis of its independent validity . . . [Underlining added.]

The issue was next raised in *Tropwood A.G. et al. v. Sivaco Wire & Nail Co. et al.*, [1979] 2 S.C.R. 157 where the issue was whether there was operative federal law to enable the Federal Court to entertain an action framed in both contract and tort arising out of damage which occurred to cargo during a voyage to Montreal. The Chief Justice characterized the inquiry, at page 161 as:

. . . whether . . . there was a body of federal law, be it statute, common law or other, competently enacted or recognized by

<sup>4</sup> This is not true with respect to provincial laws which might purport to regulate the vital or essential part of the undertaking.

un libellé plus restrictif du genre [TRADUCTION] «statuts du Parlement du Canada» ou «législation du» ou encore, «conformément à une loi du Parlement du Canada».

<sup>a</sup> Dans l'arrêt *Quebec North Shore*, la demanderesse (un sujet et non une émanation de la Couronne) poursuivait la défenderesse (un sujet et non une émanation de la Couronne) pour inexécution de contrat. Le seul lien avec la compétence du fédéral était que le contrat visait la construction d'une gare maritime. «[L]a navigation et les expéditions par eau» et les «ouvrages et entreprises reliant la province à une autre» sont, en vertu respectivement du paragraphe 91(10) et de l'alinéa 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, des matières à l'égard desquelles le Parlement est habilité à légiférer. Cependant, en l'absence de lois fédérales les réglementant, les entreprises extraprovinciales (dont la gare maritime devait faire partie) sont assujetties aux lois provinciales d'application générale. De plus, ces lois provinciales s'appliquent non pas parce qu'elles ont été adoptées par renvoi à la législation fédérale ni parce qu'on les tolère comme faisant partie de celle-ci, mais parce qu'elles s'appliquent de plein droit, en tant que législation provinciale, aux entreprises ou ouvrages extra-provinciaux<sup>4</sup>. Ainsi, le juge en chef Laskin a écrit à la page 1065:

<sup>f</sup> Il convient de rappeler que lorsqu'une loi provinciale s'applique à des litiges concernant des personnes ou des compagnies engagées dans une entreprise relevant de la compétence fédérale, c'est parce qu'elle est en elle-même valide . . . [C'est moi qui souligne.]

<sup>g</sup> Cette question a ensuite été soulevée dans l'arrêt *Tropwood A.G. et autres c. Sivaco Wire & Nail Co. et autres*, [1979] 2 R.C.S. 157, où il s'agissait de déterminer s'il existait une loi fédérale en vigueur habilitant la Cour fédérale à entendre une action, fondée à la fois sur la responsabilité contractuelle et sur la responsabilité délictuelle, qui résulte des dommages causés à une cargaison pendant son transport jusqu'à Montréal. Le juge en chef a dit, à la page 161, que la question consistait à se demander:

<sup>i</sup> . . . si . . . il existe un droit fédéral, que ce soit une loi, la common law ou autre chose, dûment édicté ou reconnu par le

<sup>4</sup> Ce n'est pas le cas, cependant, des lois provinciales qui pourraient prétendre réglementer l'élément essentiel de l'entreprise.

Parliament, upon which the jurisdiction [of the Federal Court] could be exercised . . . [Underlining added.]

Subsection 22(1) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] 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.

The Chief Justice concluded that section 2 of the *Federal Court Act*, which defines "Canadian maritime law" by reference to the *Admiralty Act* and the previous jurisdiction of the Exchequer Court, introduced a body of maritime law into Canada on which the Court's jurisdiction could operate.

Similarly in *Antares Shipping Corporation v. The Ship "Capricorn" et al.*, [1980] 1 S.C.R. 553, it was held that paragraph 22(2)(a) of the *Federal Court Act* which provides that the Trial Division has jurisdiction with respect to "any claim as to title, possession or ownership of a ship" when read in the light of the *Tropwood* decision constituted existing federal statutory law coming within the class of subject of navigation and shipping and expressly designed to confer jurisdiction on the Federal Court for claims of the kind advanced by the appellant (see pages 559-560). The appellant's claim was for the enforcement of a contract for sale of the respondent ship.

In *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.), Mr. Justice Le Dain, at pages 581 and following, made certain observations with regard to "the relationship that must exist between the applicable federal law and the cause of action in order for the Court to have jurisdiction":

There is nothing in this language [ie: in the *Quebec North Shore* decision] to suggest that the claim must be based solely on federal law in order to meet the jurisdictional requirement of section 101 of the *B.N.A. Act*, and I do not think we should apply a stricter requirement to the words "made under" or "sought under" in section 23 of the *Federal Court Act*. There will inevitably be claims in which the rights and obligations of the parties will be determined partly by federal law and partly by provincial law. It should be sufficient in my opinion if the rights and obligations of the parties are to be determined to

Parlement, qui en permet l'exercice [de la compétence de la Cour fédérale]. [C'est moi qui souligne.]

Le paragraphe 22(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10] porte:

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.

Le juge en chef a conclu que l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui définit l'expression «droit maritime canadien» par renvoi à la *Loi sur l'Amirauté* et à la compétence antérieure de la Cour de l'Échiquier, a introduit au Canada un ensemble de règles de droit maritime permettant à la Cour d'exercer sa compétence à cet égard.

De même, dans l'arrêt *Antares Shipping Corporation c. Le navire «Capricorn» et autres*, [1980] 1 R.C.S. 553, la Cour a statué que, si on l'interprétait à la lumière de l'arrêt *Tropwood*, l'alinéa 22(2)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui prévoit que la Division de première instance a compétence relativement à «toute demande portant sur le titre, la possession ou la propriété d'un navire», constituait une loi fédérale applicable qui entre dans la catégorie de «La navigation et les bâtiments ou navires» et qui est expressément conçue pour accorder compétence à la Cour fédérale sur des demandes de la nature de celle présentée par l'appelante (voir les pages 559 et 560). L'action de l'appelante visait l'exécution d'un contrat de vente du navire intimé.

Dans l'arrêt *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.), le juge Le Dain a fait certaines remarques, aux pages 581 et suivantes, quant au «lien qui doit exister entre la loi fédérale applicable et la cause d'action pour que la Cour ait compétence»:

Rien dans ce qui précède [c'est-à-dire dans l'arrêt *Quebec North Shore*] ne laisse à penser que la demande doit être fondée exclusivement sur une loi fédérale pour rencontrer l'exigence juridictionnelle de l'article 101 de l'*A.A.N.B.*, et je ne pense pas que les termes «faite en vertu de» employés à l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale* soient plus exigeants. Des demandes se présenteront inévitablement dans lesquelles les droits et obligations des parties seront déterminés en partie par le droit fédéral et en partie par le droit provincial. Il devrait être suffisant, à mon avis, que les droits et obligations des



some material extent by federal law. It should not be necessary that the cause of action be one that is created by federal law so long as it is one affected by it.

Lastly, the issue was again addressed by the Supreme Court in *Rhine v. The Queen; Prytula v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442. In the first-mentioned case the Crown sought to recover from the appellant monies advanced under the *Prairie Grain Advance Payments Act* [R.S.C. 1970, c. P-18]. In the second the Crown sought to recover an amount owed on a loan made pursuant to the *Canada Student Loans Act* [R.S.C. 1970, c. S-17]. Chief Justice Laskin, at pages 446-447, stated:

... it is contended that there is simply the enforcement of an ordinary contractual obligation which owes nothing to federal law other than its origin in the statutory authorization to make the advance.

True, there is an undertaking or a contractual consequence of the application of the Act [*Prairie Grain Advancement Act*] but that does not mean that the Act is left behind once the undertaking or contract is made. At every turn, the Act has its impact on the undertaking so as to make it proper to say that there is here existing and valid federal law to govern the transaction which became the subject of litigation in the Federal Court. It should hardly be necessary to add that "contract" or other legal institutions, such as "tort" cannot be invariably attributed to sole provincial legislative regulation or be deemed to be, as common law, solely matters of provincial law.

In the *McNamara* case, there was no such statutory shelter within which the transactions there were contained as there is in the present case.

These remarks, like those of Mr. Justice Le Dain in the *Bensol* case, indicate that where there is both an element of federal statutory regulation and matters of common law in a case, the whole does not necessarily become a matter for the courts of the province.

In the present case, the Public Service Alliance argues that the plaintiff's claim as against it is founded in tort and therefore it is a matter of provincial law. The action as against the Public Service Alliance is based on its alleged recommendation to the employer that she be declared surplus and laid off (see paragraph 21 of the amended statement of claim); its failure to facilitate the plaintiff's reassignment despite knowledge of

parties soient déterminés jusqu'à un certain point par le droit fédéral. Il ne devrait pas être nécessaire que la cause d'action tire son origine du droit fédéral du moment que celui-ci lui est applicable.

a Enfin, cette question a de nouveau fait l'objet d'un examen par la Cour suprême dans *Rhine c. La Reine; Prytula c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442. Dans le premier arrêt mentionné, la Couronne cherchait à recouvrer de l'appelant les sommes qui lui avaient été avancées en vertu de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* [S.R.C. 1970, chap. P-18]. Dans le deuxième, la Couronne cherchait à recouvrer le montant dû sur un prêt consenti en vertu de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* [S.R.C. 1970, chap. S-17]. Le juge en chef Laskin a déclaré, aux pages 446 et 447:

... on prétend qu'il s'agit simplement de l'exécution d'une obligation contractuelle ordinaire qui ne relève aucunement de la législation fédérale, si ce n'est qu'elle tire son origine de l'autorisation législative de verser le paiement anticipé.

Certes, l'application de la Loi emporte un engagement ou des conséquences contractuelles, mais cela ne veut pas dire que la Loi [*Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*] est mise à l'écart une fois l'engagement pris ou le contrat signé. La Loi a constamment des répercussions sur l'engagement, de sorte que l'on peut dire à bon droit qu'il existe une législation fédérale valide qui régit l'opération, objet du litige devant la Cour fédérale. Est-il nécessaire d'ajouter qu'on ne peut invariablement attribuer les «contrats» ou les autres créations juridiques, comme les délits et quasi-délits, au contrôle législatif provincial exclusif, ni les considérer, de même que la *common law*, comme des matières ressortissant exclusivement au droit provincial.

A la différence de la présente espèce, la loi n'offrait pas d'abri aux opérations en cause dans l'affaire *McNamara*.

g Ces remarques, ainsi que celles du juge Le Dain dans l'arrêt *Bensol*, indiquent que lorsqu'une affaire soulève à la fois un élément de réglementation législative fédérale et des aspects ressortissant à la *common law*, les tribunaux de la province concernée n'acquiescent pas nécessairement compétence sur l'ensemble de cette affaire.

h En l'espèce, l'Alliance de la Fonction publique soutient que l'action de la demanderesse à son égard est fondée sur sa responsabilité délictuelle et, par conséquent, qu'il s'agit d'une affaire ressortissant au droit provincial. L'action intentée contre l'Alliance de la Fonction publique repose sur le fait que cette dernière aurait recommandé à l'employeur de déclarer la demanderesse employée excédentaire et de la mettre en disponibilité (voir

vacant term positions (paragraph 29); its refusal to grieve her surplus and lay-off notices (allegedly preferring to protect other individuals engaged on a term basis) (paragraph 30) and its general breach of the obligation of fair representation. The illegalities of which she complains and thus her whole cause of action cannot be said to be otherwise than intimately connected to the *Public Service Employment Act* [R.S.C. 1970, c. P-32] and Regulations and the *Public Service Staff Relations Act* ("P.S.S.R.A.") [R.S.C. 1970, c. P-35].

Under subparagraph 40(1)(a)(ii) of the P.S.S.R.A. the bargaining agent (in this case P.S.A.C.) has the exclusive right to represent an employee in respect of a grievance relating to the interpretation and application of the collective agreement. It is true that under subsections 90(1) and 91(1) the employee has the right to present her own grievance and eventually refer it to adjudication, but under subsections 90(2) and 91(2) as soon as there is any question of the interpretation and application of the collective agreement no action can be taken without the cooperation of the bargaining agent. For the purposes of the present motion to strike it is reasonable to hold that there is under the *Public Service Staff Relations Act* ("P.S.S.R.A.") an implied obligation on the certified bargaining agent to properly and fairly represent the interests of the employees it is certified to represent.<sup>5</sup> Even if it is accurate to characterize the duty of fair representation as one arising at common law, in my view it must be treated as being both provincial and federal common law applicable to the respective fields of provincial and federal labour relations jurisdiction.

<sup>5</sup> In *Canadian Merchant Service Guild v. Gagnon et al.*, [1984] 1 S.C.R. 509, Mr. Justice Chouinard, speaking for the Court, found the following principle as emerging from case law and academic opinion, at p. 527:

1. The exclusive power conferred on a union to act as spokesman for the employees in a bargaining unit entails a

(Continued on next page)

le paragraphe 21 de la déclaration modifiée); sur son défaut de faciliter la réaffectation de la demanderesse même si elle savait que des postes pour une période déterminée étaient vacants (paragraphe 29); sur son refus de présenter un grief au sujet de l'avis d'excédentaire et de l'avis de mise en disponibilité (elle aurait préféré protéger d'autres personnes embauchées pour une période déterminée) (paragraphe 30), et sur la violation générale de son obligation d'assurer une représentation équitable. On ne peut donc qu'affirmer que les irrégularités dont se plaint la demanderesse et, par conséquent, sa cause d'action, sont étroitement liées à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* [S.R.C. 1970, chap. P-32] et à son Règlement d'application et à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* («L.R.T.F.P.») [S.R.C. 1970, chap. P-35].

Suivant le sous-alinéa 40(1)(a)(ii) de la L.R.T.F.P., l'agent négociateur (en l'espèce l'A.F.P.C.) a le droit exclusif de représenter un employé au sujet d'un grief relatif à l'interprétation et à l'application de la convention collective. Il est vrai que l'employée a le droit, en vertu des paragraphes 90(1) et 91(1), de présenter son grief et, éventuellement, de le renvoyer à l'arbitrage, mais les paragraphes 90(2) et 91(2) prévoient que, dès qu'il est question de l'interprétation et de l'application de la convention collective, aucune mesure ne peut être prise sans la coopération de l'agent négociateur. Pour les fins de la présente requête en radiation, il est raisonnable de statuer que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* («L.R.T.F.P.») impose implicitement à l'agent négociateur l'obligation de représenter adéquatement et équitablement les intérêts des employés qu'il est habilité à représenter<sup>5</sup>. Même s'il est exact d'affirmer que découle de la *common law* l'obligation d'assurer une représentation équitable, il faut considérer, à mon avis, qu'il s'agit à la fois de *common law* provinciale et fédérale applicable aux champs de compétence respectifs des provinces et du fédéral en matière de relations de travail.

<sup>5</sup> Dans l'arrêt *Guilde de la marine marchande du Canada c. Gagnon et autre*, [1984] 1 R.C.S. 509, le juge Chouinard, qui s'exprimait au nom de la Cour, a conclu à la p. 527 que le principe suivant se dégageait de la jurisprudence et de la doctrine:

1. Le pouvoir exclusif reconnu à un syndicat d'agir à titre de porte-parole des employés faisant partie d'une unité de négo-

(Suite à la page suivante)

Thus, in the present case, to use a phrase found at page 449 of the *Rhine/Prytula* decision, "there is here existing and applicable federal law to underpin the jurisdiction of the Federal Court."

### Statutory Jurisdiction

Subsection 17(1) of the *Federal Court Act* provides:

17. (1) The Trial Division has original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown and, except where otherwise provided, the Trial Division has exclusive original jurisdiction in all such cases. [Underlining added.]

This subsection is a general or umbrella grant of jurisdiction. The following subsections of section 17 either describe qualifications or special aspects of the general grant given in subsection 17(1).

The question, then, is whether subsection 17(1) confers jurisdiction on the Federal Court so as to allow a plaintiff to sue both the Crown and a subject in that Court when the cause of action against both of them is one that is as intertwined as is the case here (eg: with respect to the alleged collusion). On a plain reading of the section, such jurisdiction would appear to have been intended since the grant given is over "cases where relief is claimed against the Crown". The jurisdiction is not merely over "claims against the Crown", as a narrower interpretation would seem to require.

That Parliament intended the broader scope not only would seem to follow from the literal wording of the section but it is also a reasonable inference from the fact that certain claims against the federal Crown are to be brought exclusively in the Federal Court. It seems unlikely that Parliament would have intended to disadvantage persons, in the position of the plaintiff, by requiring them to split a unified cause of action and bring part of it in the Federal Court and part in the superior courts of the provinces. The effect of such an intention would be to subject a plaintiff, in a position similar to the plaintiff in this case, to different and possibly contradictory findings in

(Continued from previous page)

corresponding obligation on the union to fairly represent all employees comprised in the unit.

Par conséquent, dans le présent cas, on peut dire pour utiliser les termes qui figurent à la page 449 de l'arrêt *Rhine/Prytula*, «qu'il existe en l'espèce une loi fédérale applicable qui appuie la compétence de la Cour fédérale».

### Compétence conférée par la loi

Le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* porte:

17. (1) La Division de première instance a compétence en première instance dans tous les cas où l'on demande contre la Couronne un redressement et, sauf disposition contraire, cette compétence est exclusive. [C'est moi qui souligne.]

Ce paragraphe confère une compétence générale à la Cour. Les paragraphes suivants de l'article 17 décrivent soit les restrictions apportées à la compétence générale conférée au paragraphe 17(1) soit ses aspects particuliers.

Il s'agit donc de déterminer si, en raison de la compétence conférée à la Cour fédérale par le paragraphe 17(1), un demandeur peut poursuivre en même temps la Couronne et l'un de ses sujets devant ladite Cour lorsque les causes d'action contre chacun d'eux sont aussi étroitement liées qu'en l'espèce (par exemple, en ce qui concerne la prétendue collusion). Il semble, à la simple lecture de cet article, qu'on ait voulu conférer une telle compétence puisqu'elle porte sur les "cas où l'on demande contre la Couronne un redressement". Cette compétence ne vise pas seulement les «réclamations contre la Couronne» comme semble l'exiger une interprétation plus étroite.

Que le Parlement ait eu l'intention de donner cette portée plus large à l'article est une conclusion qui non seulement semble ressortir de son libellé mais peut en outre être raisonnablement tirée du fait que certaines actions contre la Couronne fédérale doivent être intentées devant la Cour fédérale exclusivement. Il semble peu probable que le Parlement ait eu l'intention de désavantager les personnes qui se trouvent dans la situation de la demanderesse en les contraignant à diviser une cause d'action unique et à en faire valoir une partie devant la Cour fédérale et l'autre devant les tribunaux supérieurs des provinces. Si telle était l'intention du Parlement, cela aurait pour consé-

(Suite de la page précédente)

ciation comporte en contrepartie l'obligation de la part du syndicat d'une juste représentation de tous les salariés compris dans l'unité.

different courts, and to place jurisdictional and cost impediments in the path of such persons if they sue the federal Crown. I do not think that such was the intention of Parliament. While there is no doubt that the jurisdiction of statutory courts are strictly interpreted in that they are not courts of inherent jurisdiction, it is well to remember that section 11 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23 requires that all federal statutes be interpreted with such a construction as best to ensure the attainment of their purpose. This would seem to require that subsection 17(1) be interpreted as conferring on the Federal Court jurisdiction over the whole case, in a situation such as the present, where the plaintiff's claim is against both the employer (the Crown), and the Union (the P.S.A.).

Also, I would note that the scope which in my view subsection 17(1) bears would not accord the Federal Court any jurisdiction over cases between subject and subject, solely on the ground that a federal claim might potentially be present but is not being pursued. Without a claim being made directly against the Crown there would be no foundation for Federal Court jurisdiction, exclusive or concurrent, pursuant to subsection 17(1). But when such a claim against the federal Crown is made, in my view, subsection 17(1) is broadly enough drafted to allow a co-defendant, in a case such as the present, to be sued along with the Crown.

I am aware that there are other decisions of this Court which seem to have taken a contrary view: *Anglophoto Ltd. v. The "Ikaros"*, [1973] F.C. 483 (T.D.), at page 498 (reversed on another point [1974] 1 F.C. 327 (C.A.)); *Desbiens v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 20 (T.D.), at page 22; *Sunday v. St. Lawrence Seaway Authority*, [1977] 2 F.C. 3 (T.D.), at page 9; *Lubicon Lake Band (The) v. R.*, [1981] 2 F.C. 317; (1980), 117 D.L.R. (3d) 247 (T.D.) (although a contrary view is found in *Davie Shipbuilding Ltd. v. R.*, [1979] 2 F.C. 235;

quence d'exposer un demandeur, se trouvant dans une situation semblable à celle de la demanderesse en l'espèce, à des conclusions différentes, et même contradictoires, devant des tribunaux différents et de créer des embûches juridictionnelles et financières à l'endroit de ces personnes si elles décidaient de poursuivre la Couronne fédérale. Je ne crois pas que c'était là l'intention du Parlement. Bien qu'il ne fasse aucun doute que la compétence des tribunaux statutaires est interprétée strictement en ce qu'ils ne sont pas des tribunaux possédant une compétence inhérente, il est bon de se rappeler que l'article 11 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, exige que l'on interprète les lois fédérales de la manière la plus propre à assurer la réalisation de leurs objets. En conséquence, il semblerait que l'on doive considérer que le paragraphe 17(1) confère à la Cour fédérale compétence sur l'ensemble de l'affaire dans un cas où, comme en l'espèce, l'action de la demanderesse vise à la fois l'employeur (la Couronne) et le syndicat (l'A.F.P.).

Je voudrais en outre souligner que suivant la portée qu'a, à mon avis, le paragraphe 17(1), il n'accorde pas à la Cour fédérale quelque compétence que ce soit sur des affaires entre sujets pour la seule raison qu'une action pourrait éventuellement être intentée à l'encontre du fédéral mais ne l'a pas été. Le paragraphe 17(1) ne peut servir de fondement à la compétence exclusive ou concurrente de la Cour fédérale sans qu'une action soit intentée directement contre la Couronne. Toutefois, lorsqu'une telle action est formée contre la Couronne fédérale, j'estime que le libellé du paragraphe 17(1) est suffisamment large pour permettre qu'un codéfendeur, dans un cas comme celui qui nous intéresse, soit poursuivi en même temps que la Couronne.

Je sais qu'il existe d'autres décisions dans lesquelles la Cour semble avoir adopté une opinion contraire: *Anglophoto Ltd. c. Le "Ikaros"*, [1973] C.F. 483 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 498 (décision infirmée sur un autre point dans [1974] 1 C.F. 327 (C.A.)); *Desbiens c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 20 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 22; *Sunday c. L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent*, [1977] 2 C.F. 3 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 9; *La bande indienne de Lubicon Lake c. R.*, [1981] 2 C.F. 317; (1980), 117 D.L.R. (3d) 247 (1<sup>re</sup> inst.) (bien qu'on trouve

(1978), 90 D.L.R. (3d) 661 (T.D.)). If the first-mentioned decisions are applicable to the case at bar then, with respect, I differ with the conclusion reached therein. My reason for thinking they may not be applicable is the nature of the cases to which they relate. In the present case the claim against the Crown (employer) and the Public Service Alliance (Union) are so intertwined that findings of fact with respect to one defendant are intimately bound up with those that would have to be made with respect to the other.

In my view this would seem to distinguish them from the present case. In addition, however, I do find in any of the cases noted above a detailed consideration of the wording of subsection 17(1), although there are some general references thereto in the *Lubicon* case. In general the decisions seem to have focussed on the more specific subsections following subsection 17(1), rather than as the general grant of jurisdiction found in subsection 17(1).

A decision by the Court of Appeal would of course be binding. An appeal from the *Lubicon* decision noted above was dismissed by the Court of Appeal, without reasons being given: (1981), 13 D.L.R. (4th) 159. I have not considered this a binding precedent for the purposes of the present case because as noted above, I am not convinced that the nature of the cases as between the co-defendants in that case and in this are sufficiently similar to warrant such a conclusion. Secondly, and less significantly perhaps there is no indication that a detailed argument on the basis of the wording of subsection 17(1) was put to the Court.

I note that the Supreme Court dealt with a somewhat similar issue in *Sparrows Point v. Greater Vancouver Water District*, [1951] S.C.R. 396. The issue was whether the Exchequer Court's jurisdiction over maritime law extended to allow resolution of a claim against a Harbour Commission for the negligent operation of a bridge. Mr. Justice Rand at page 411 wrote:

le contraire dans l'affaire *Davie Shipbuilding Ltd. c. R.*, [1979] 2 C.F. 235; (1978), 90 D.L.R. (3d) 661 (1<sup>re</sup> inst.)). Si les premières décisions mentionnées s'appliquent à l'espèce alors, avec égards, je dois exprimer mon désaccord avec la conclusion qui y est exprimée. La raison pour laquelle il est possible, selon moi, qu'elles ne s'appliquent pas est la nature des affaires auxquelles elles se rapportent. En l'espèce, l'action contre la Couronne (employeur) et celle contre l'Alliance de la Fonction publique (syndicat) sont si entremêlées que les conclusions de fait qui seraient tirées à l'égard de l'un des défendeurs sont étroitement liées à celles qui devraient l'être quant à l'autre.

À mon avis, cela distingue ces décisions du présent cas. En outre, dans aucune des décisions mentionnées plus haut, je n'ai trouvé d'examen détaillé du libellé du paragraphe 17(1), bien qu'on y fasse quelques renvois généraux dans l'affaire *Lubicon*. De façon générale, il semble que ces décisions se soient davantage attachées aux autres paragraphes plus spécifiques de l'article 17 qu'à la compétence générale conférée au paragraphe 17(1).

Il va de soi qu'une décision de la Cour d'appel nous lierait. Cette dernière a rejeté, sans donner de motifs, l'appel interjeté à l'encontre de la décision *Lubicon* mentionnée plus haut: (1981), 13 D.L.R. (4th) 159. Je n'ai pas considéré qu'il s'agissait là d'un précédent faisant autorité aux fins de l'espèce car, comme je l'ai fait remarquer précédemment, je ne suis pas convaincue que les affaires liant les codéfendeurs dans l'arrêt susmentionné et en l'espèce présentent suffisamment de similitudes pour justifier une telle conclusion. De plus, même si ce motif revêt peut-être moins d'importance, rien n'indique qu'on a soumis à la Cour une argumentation détaillée reposant sur le libellé du paragraphe 17(1).

Je constate que la Cour suprême a traité d'une question assez semblable dans l'arrêt *Sparrows Point v. Greater Vancouver Water District*, [1951] R.C.S. 396. Il s'agissait de déterminer si la compétence de la Cour de l'Échiquier en matière de droit maritime lui permettait de statuer sur une action intentée contre le Conseil des ports pour la mise en service d'un pont d'une manière négligente. Le juge Rand a écrit, à la page 411:

Every consideration of convenience and justice would seem to require that such a single cause of action be dealt with under a single field of law and in a single proceeding in which the claimant may prosecute all remedies to which he is entitled; any other course would defeat, so far, the purpose of the statute. The claim is for damage done "by a ship"; the remedies *in personam* are against persons responsible for the act of the ship; and I interpret the language of the statute to permit a joinder in an action properly brought against one party of other participants in the joint wrong.

And Mr. Justice Kellock, at page 402:

If the claim against the Harbours Board cannot be entertained in the Admiralty Court, the result is that the Water District ought to have brought two actions, the one on the Admiralty side of the Exchequer Court against the ship, and the other elsewhere.

In my opinion, the statute, which *prima facie* confers jurisdiction upon the Admiralty Court in a case of this kind, should be construed so as to affirm the jurisdiction, at least in a case where the ship is a party. There is no authority to the contrary to which we have been referred or which I have been able to find, and every consideration of convenience requires a construction in favour of the existence of such a jurisdiction.

While this case involved the admiralty jurisdiction of the Court, and different statutory provisions from those that are relevant here, I find the approach adopted by the Supreme Court in that case instructive and pertinent to the approach to be taken in interpreting subsection 17(1).

### Defendant's Argument

Last of all I must deal with the cases (besides *Quebec North Shore* and *McNamara* referred to above) cited to me by counsel for the Public Service Alliance: *Nichols v. R.*, [1980] 1 F.C. 646 (T.D.); *Pacific Western Airlines Ltd. v. R.*, [1980] 1 F.C. 86 (C.A.); *Union Oil Co. of Canada Ltd. v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 452 (T.D.); *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695.

The *Nichols* case dealt with a penitentiary inmate suing a dentist in tort for negligence in the performance of dental surgery. Mr. Justice Mahoney found that there was no existing and applicable federal law upon which a claim against the defendant could be founded. The *Pacific Western Airlines* case dealt with a claim against the federal Crown and forty-two other defendants arising out of an airplane accident at Cranbrook

[TRADUCTION] Des considérations pratiques autant que la justice même militent en faveur d'un système où une seule cause d'action doit être réglée sous une seule branche du droit et par une seule procédure au cours de laquelle le demandeur peut invoquer tous les recours auxquels il a droit; toute autre solution irait à l'encontre du but des dispositions législatives. La demande porte sur le dommage causé «par un navire»; les recours *in personam* sont contre les responsables du fait du navire. Selon mon interprétation des dispositions législatives, les coauteurs d'un dommage peuvent être adjoints dans une action régulièrement intentée.

Et, pour sa part, le juge Kellock a dit, à la page 402:

[TRADUCTION] Si l'action contre le Conseil des ports ne peut pas être instruite par la Cour d'amirauté, il s'ensuit que le Water District aurait dû tenter deux poursuites: la première contre le navire en la juridiction d'amirauté de la Cour de l'Échiquier; la seconde devant une autre juridiction.

À mon avis, dans un cas de ce genre, la loi qui, à première vue, a attribué compétence à la Cour d'amirauté, devrait aussi être interprétée comme confirmant sa juridiction au moins dans un cas où le navire est partie au procès. On ne nous a cité aucune jurisprudence contraire et je n'ai pas pu en trouver; les considérations pratiques militent dans le sens de l'existence d'une telle compétence.

Même si cette affaire portait sur la compétence de la Cour en matière d'amirauté et sur des dispositions législatives différentes de celles qui sont applicables en l'espèce, j'estime que l'approche adoptée par la Cour suprême dans cette affaire est pertinente et instructive relativement à la démarche à suivre pour interpréter le paragraphe 17(1).

### Arguments de la défenderesse

En dernier lieu, je dois examiner les décisions (outre les arrêts *Quebec North Shore* et *McNamara* mentionnés plus haut) citées par l'avocat de l'Alliance de la Fonction publique: *Nichols c. R.*, [1980] 1 C.F. 646 (1<sup>re</sup> inst.); *Pacific Western Airlines Ltd. c. R.*, [1980] 1 C.F. 86 (C.A.); *Union Oil Co. of Canada Ltd. c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 452 (1<sup>re</sup> inst.); *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695.

L'affaire *Nichols* concernait une action en responsabilité délictuelle intentée par un détenu d'un pénitencier contre un dentiste pour négligence dans l'exécution d'une intervention chirurgicale. Le juge Mahoney a conclu qu'il n'existait aucune législation fédérale applicable sur laquelle fonder une action contre le défendeur. Dans l'affaire *Pacific Western Airlines*, il s'agissait d'une action intentée contre la Couronne fédérale et quarante-

B.C. The Federal Court of Appeal held that the action was founded in tort and contract and there did "not exist any federal law governing the liability of the respondents" [page 89]. The *Union Oil* case dealt with a claim by the plaintiff in contract for reimbursement for excise taxes owed to the federal Crown which the plaintiff had not initially included in the selling price to the defendant purchaser. The plaintiff's claim was also against the federal Crown, as defendant, for improper assessment of the excise taxes. Mr. Justice Collier held (at page 457) that the claim against the first defendant was essentially based in contract and concluded that the *Federal Court Act* did not confer jurisdiction over such a claim. In the *Fuller* case the action was one by the Crown as defendant seeking to add as a third party a construction company from whom it sought indemnity as a result of the main claim in negligence against it. Mr. Justice Pigeon in speaking for the Court found (at page 711):

... the objection to the jurisdiction is not founded on the construction of the statute, but arises out of the constitutional restriction of Parliament's power which, as concerns the Canadian judiciary, restricts it to the establishment of "Courts for the better Administration of the Laws of Canada". In the present case the laws on which the third party notice is founded are not those of Canada but those of the Province of Ontario.

All the cases cited by the Public Service Alliance deal with situations where there was no underlying federal law as required by section 101 of the *Constitution Act, 1867*. Since this is not the situation in the present case those decisions do not apply.

### Conclusion

There being sufficient constitutional jurisdiction as required by section 101 of the *Constitution Act, 1867* to found an action against the defendant the Public Service Alliance and there being statutory jurisdiction pursuant to subsection 17(1) of the *Federal Court Act* the motion of the Public Service Alliance seeking to be struck out as a defendant in this action is dismissed.

deux autres défendeurs, à la suite d'un accident d'avion à Cranbrook (C.-B.). La Cour d'appel fédérale a statué que l'action était fondée sur la responsabilité délictuelle et sur la responsabilité contractuelle et qu'il « n'exist[ait] aucune loi fédérale régissant la responsabilité des intimés » [page 89]. Dans l'affaire *Union Oil*, la demanderesse avait intenté une action afin d'obtenir le remboursement de la taxe d'accise due à la Couronne fédérale et qu'elle n'avait pas incluse initialement dans le prix de vente à la défenderesse acheteur. L'action de la demanderesse visait également la Couronne fédérale, à titre de défenderesse, pour le motif qu'elle avait mal évalué les taxes d'accise. Le juge Collier a statué (à la page 457) que la demande formulée contre la première défenderesse se fondait essentiellement sur le contrat et il a conclu que la *Loi sur la Cour fédérale* ne lui conférait pas la compétence pour connaître d'une telle demande. Dans l'arrêt *Fuller*, il s'agissait d'une action dans laquelle la Couronne, à titre de défenderesse, demandait la mise en cause de la compagnie de construction de qui elle cherchait à être indemnisée par suite de l'action principale en négligence intentée contre elle. Parlant pour la Cour, le juge Pigeon a conclu (à la page 711):

... l'objection à la compétence n'est pas fondée sur l'interprétation de la loi, mais découle de la restriction constitutionnelle du pouvoir du Parlement laquelle, en ce qui a trait au système judiciaire canadien, le limite à l'établissement de « tribunaux ... pour la meilleure administration des lois du Canada ». En l'espèce, les lois sur lesquelles se fonde « l'avis à la tierce partie » ne sont pas celles du Canada mais celles de la province de l'Ontario.

Toutes les décisions citées par l'Alliance de la Fonction publique concernaient des cas où il n'existait pas de loi fédérale sous-jacente comme l'exige l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Comme ce n'est pas le cas en l'espèce, ces décisions ne s'appliquent pas.

### Conclusion

Étant donné qu'il existe, comme l'exige l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, une compétence constitutionnelle suffisante pour justifier une action contre la défenderesse Alliance de la Fonction publique et étant donné que la Cour a compétence, en vertu du paragraphe 17(1), la requête présentée par l'Alliance de la Fonction publique en vue d'être radiée comme partie défenderesse à la présente action est rejetée.

ORDER

THIS COURT ORDERS that the motion brought by the defendant, the Public Service Alliance of Canada, seeking to be struck out as a defendant in this action is dismissed.

AND IT IS FURTHER ORDERED that the costs of this application shall be the costs in the cause.

ORDONNANCE

LA COUR STATUE que la requête de la défenderesse Alliance de la Fonction publique du Canada en vue d'être radiée comme partie défenderesse à la présente action est rejetée.

LA COUR STATUE EN OUTRE que les dépens de la présente demande suivront le sort de la cause.