

A-245-87

A-245-87

College of Physicians and Surgeons of British Columbia (*Appellant*) (*Defendant*)

v.

Dr. Kenneth D. Varnam (*Respondent*) (*Plaintiff*)

and

Minister of National Health and Welfare, Director of the Bureau of Dangerous Drugs of the Department of National Health and Welfare (*Respondents*) (*Defendants*)

INDEXED AS: VARNAM v. CANADA (MINISTER OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE)

Court of Appeal, Mahoney, Hugessen and Desjardins JJ.—Vancouver, February 8; Ottawa, February 22, 1988.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Appeal from trial judgment refusing to strike statement of claim as against College of Physicians and Surgeons — Appeal allowed — Interpretation of Federal Court Act, s. 17(1) in Marshall v. The Queen overruled — “Intertwining” of cause of action too vague a standard upon which to found exclusive Federal Court jurisdiction — No “intertwining” giving jurisdiction in absence of statutory grant — Every sort of relief within Court’s jurisdiction under s. 17(1), but only against Federal Crown.

Criminal justice — Narcotics — Appeal from trial judgment holding Narcotic Control Regulations, s. 58, requiring Minister to act only “after consultation with” College of Physicians and Surgeons sufficient to give Court jurisdiction over College — Consultation requirement in adequate basis for jurisdiction — Whether provincial licensing authorities playing decisive role in Minister’s action — Appeal allowed.

This was an appeal from the Trial Judge’s finding that the Federal Court had jurisdiction over the action against the College of Physicians and Surgeons because the claim against the College was “intertwined” with that against the Crown. The plaintiff, a physician, was seeking a declaration that the Minister of National Health and Welfare had acted illegally in revoking his authorization to prescribe methadone and/or a prerogative writ to set aside such revocation. He alleged that the Minister acted upon negligent and false representations made by the College and that the College conspired with the Minister to intentionally interfere with his ability to carry on his profession. The Trial Judge held that the requirement in section 58 of the *Narcotic Control Regulations* that the Minister could only act “after consultation with” the College was enough to give the plaintiff’s claim against the College the necessary foundation in federal law.

College of Physicians and Surgeons of British Columbia (*appellant*) (*défendeur*)

a c.

Dr. Kenneth D. Varnam (*intimé*) (*demandeur*)

et

Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, directeur du Bureau des drogues dangereuses du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (*intimés*) (*défendeurs*)

RÉPERTORIÉ: VARNAM c. CANADA (MINISTRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL)

Cour d’appel, juges Mahoney, Hugessen et Desjardins—Vancouver, 8 février; Ottawa, 22 février 1988.

d Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — Appel contre le jugement par lequel la Division de première instance refusait de radier la déclaration en ce qui concerne le College of Physicians and Surgeons — L’appel est accueilli — L’interprétation donnée à l’art. 17(1) de la Loi sur la Cour fédérale dans l’arrêt Marshall c. La Reine est rejetée — Le principe du «lien» entre les causes d’action est un critère trop vague pour y fonder la compétence exclusive de la Cour fédérale — Un «lien» ne peut conférer compétence en l’absence de dispositions expresses de la loi — Les redressements de toute sorte relèvent de la compétence de la Cour en vertu de l’art. 17(1) pourvu qu’ils visent la Couronne fédérale.

f Justice criminelle — Stupéfiants — Appel contre le jugement par lequel la Division de première instance statuait que l’art. 58 du Règlement sur les stupéfiants, qui exige que le ministre n’agisse qu’«après consultation avec» le College of Physicians and Surgeons, suffit à donner compétence à la Cour relativement au Collège — L’exigence de consultation est insuffisante pour donner compétence à la Cour — Les autorités provinciales chargées de délivrer les permis jouent-elles un rôle décisif dans l’action du ministre? — L’appel est accueilli.

h Il s’agit d’un appel contre la conclusion du juge de première instance voulant que l’action contre le College of Physicians and Surgeons soit du ressort de la Cour fédérale parce que ladite action est «liée» à celle qui vise la Couronne. Le demandeur cherchait à obtenir un jugement déclaratoire portant que le ministre de la Santé et du Bien-être social avait agi illégalement en révoquant l’autorisation qui lui avait été donnée de prescrire de la méthadone, et/ou un bref de prerogative pour annuler la révocation de son autorisation. Il allègue que le ministre a agi sur la foi d’observations empreintes de négligence et erronées émanant du Collège et que ce dernier a conspiré avec le ministre pour délibérément faire obstacle à sa capacité d’exercer sa profession. Le juge de première instance a statué que l’obligation faite au ministre, à l’article 58 du *Règlement sur les stupéfiants*, de n’agir qu’«après consultation avec» le Collège suffisait à donner à l’action du demandeur contre le Collège un appui suffisant dans la loi fédérale.

Held, the appeal should be allowed.

The Court lacked jurisdiction over the plaintiff's claim against the College. A mere consultation, as is required by section 58, was far too thin a thread on which to hang the jurisdiction of the Court. However, the Trial Judge did not err in refusing to dismiss the action on this basis at such a preliminary stage because, in light of sections 61 and 62 of the Regulations, which appear to give provincial licensing authorities a conclusive say as to when a section 58 notice should be revoked, it was possible that the College played a decisive role in the Minister's action.

The Trial Judge relied upon her own interpretation of subsection 17(1) of the *Federal Court Act* in *Marshall v. The Queen*, wherein she held that subsection 17(1) gave the Court jurisdiction over the whole case when a claim was made against the Crown and a subject if the cause of action was intertwined. That interpretation was wrong. The concept of "intertwining" was too vague and elastic a standard upon which to found exclusive jurisdiction in the Federal Court. The public interest requires that exclusive Federal Court jurisdiction not be a matter for guesswork. No degree of intertwining could be great enough to create jurisdiction where it is not granted by the statute, just as none could be small enough to remove jurisdiction where the statute gives it.

The *Marshall* interpretation focused on the use of "cases" in subsection 17(1), which was interpreted as "actions" or "causes". The use of "cas" in the French text does not support that interpretation. The focus of subsection 17(1) is "relief", which is defined to include every species of relief. Thus, relief of every sort against the Federal Crown falls within the exclusive jurisdiction of the Federal Court, but relief against persons other than the Federal Crown is not within the contemplation of the text. This interpretation is in consonance with the rest of the Act, where the Court's jurisdiction over persons other than the Crown is specifically set out. Finally, the *Marshall* interpretation of subsection 17(1) was contrary to the consistent approach taken by the judges of the Federal Court since its creation. Although it was regrettable that a litigant might be required to sue in two courts, the Court must not extend its jurisdiction beyond its statutory limits simply for the sake of convenience.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34.
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 17(1), 20, 22, 23, 25.
Narcotic Control Regulations, C.R.C., c. 1041, ss. 53, 58, 59, 61, 62.
Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2.
Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6.

Arrêt: l'appel devrait être accueilli.

La Cour n'avait pas compétence pour juger l'action du demandeur contre le Collège. Une simple consultation comme celle qu'exige l'article 58 ne semble pas constituer une assise suffisante à la compétence de la Cour. Toutefois, le juge de première instance n'a pas eu tort de refuser de rejeter l'action pour ce motif à un stade aussi peu avancé parce que, étant donné les articles 61 et 62 du Règlement, qui semblent donner aux autorités provinciales chargées de délivrer les permis une voix décisive quant aux circonstances dans lesquelles il y a lieu de révoquer l'avis visé par l'article 58, il est possible que le Collège ait joué un rôle décisif dans la mesure prise par le ministre.

Le juge de première instance s'est appuyé sur sa propre interprétation du paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* dans l'arrêt *Marshall c. La Reine*, dans lequel elle a statué que le paragraphe 17(1) donne compétence à la Cour de façon à permettre à un demandeur de poursuivre en même temps la Couronne et l'un de ses sujets devant ladite Cour lorsque les causes d'action sont étroitement liées. Cette interprétation était erronée. Le concept du «lien» est une norme trop vague et trop élastique pour servir de fondement à la compétence exclusive de la Cour fédérale. Il n'est pas dans l'intérêt public que la compétence exclusive de la Cour fédérale fasse l'objet de conjectures. Aucun lien ne saurait être assez étroit pour conférer une compétence que la loi ne prévoit pas, tout comme aucun lien ne saurait être suffisamment ténu pour retirer une compétence que donne la loi.

L'interprétation dans l'arrêt *Marshall* se base sur l'emploi du mot «cases» (cas) au paragraphe 17(1), auquel on a donné le sens d'«actions» ou d'«affaires». L'emploi du mot «cas» dans le texte français n'appuie pas une telle interprétation. Le paragraphe 17(1) met l'accent sur le mot «relief» (ou «redressement») qui, selon sa définition, comprend toute espèce de redressement. Donc, les redressements de toutes sortes réclamés contre la Couronne fédérale relèvent de la compétence exclusive de la Cour fédérale, mais les redressements réclamés contre d'autres personnes que la Couronne fédérale ne sont pas envisagés par le texte en question. Cette interprétation est aussi en accord avec le reste de la Loi, qui énonce spécifiquement la compétence de la Cour sur des personnes autres que la Couronne. Finalement, l'interprétation donnée au paragraphe 17(1) dans l'arrêt *Marshall* est contraire à la façon constante dont les juges de la Cour fédérale ont envisagé la question depuis la création de cette Cour. Bien qu'il soit regrettable que le plaideur ait à engager des poursuites devant deux tribunaux, la Cour ne doit pas, pour de simples raisons de convenance, donner à sa compétence une extension plus grande que celle que prévoit la loi.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 2, 17(1), 20, 22, 23, 25.
Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2.
Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, chap. P-6.
Règlement sur les stupéfiants, C.R.C., chap. 1041, art. 53, 58, 59, 61, 62.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Roberts v. Canada, [1987] 2 F.C. 535 (C.A.); *Rasmussen v. Breau*, [1986] 2 F.C. 500 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Oag v. Canada, [1987] 2 F.C. 511 (C.A.).

REVERSED:

Varnam v. Canada (Minister of National Health and Welfare), [1987] 3 F.C. 185 (T.D.).

OVERRULED:

Marshall v. The Queen, [1986] 1 F.C. 437 (T.D.).

REFERRED TO:

ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics et al., [1986] 1 S.C.R. 752; *Pacific Western Airlines Ltd. v. R.*, [1979] 2 F.C. 476 (T.D.); affd. [1980] 1 F.C. 86 (C.A.); *Lubicon Lake Band (The) v. R.*, [1981] 2 F.C. 317 (T.D.); affd. (1981), 13 D.L.R. (4th) 159 (F.C.A.); *Anglophoto Ltd. v. The "Ikaros"*, [1973] F.C. 483; 39 D.L.R. (3d) 446 (T.D.); *Desbiens v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 20 (T.D.); *Sunday v. St. Lawrence Seaway Authority*, [1977] 2 F.C. 3; (1976), 72 D.L.R. (3d) 104 (T.D.).

COUNSEL:

David Martin and *Douglas H. Clarke* for appellant (defendant) College of Physicians and Surgeons of British Columbia.

Daniel J. Barker for respondent (plaintiff) Dr. Kenneth D. Varnam.

SOLICITORS:

Douglas, Symes & Brissenden, Vancouver, for appellant (defendant) College of Physicians and Surgeons of British Columbia.

Kopelow & Barker, Vancouver, for respondent (plaintiff) Dr. Kenneth D. Varnam.

Deputy Attorney General of Canada for respondents (defendants) Minister of National Health and Welfare, Director of the Bureau of Dangerous Drugs of the Department of National Health and Welfare.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Roberts c. Canada, [1987] 2 C.F. 535 (C.A.); *Rasmussen c. Breau*, [1986] 2 C.F. 500 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Oag c. Canada, [1987] 2 C.F. 511 (C.A.).

DÉCISION INFIRMÉE:

Varnam c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social), [1987] 3 C.F. 185 (1^{re} inst.).

DÉCISION REJETÉE:

Marshall c. La Reine, [1986] 1 C.F. 437 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics et autre, [1986] 1 R.C.S. 752; *Pacific Western Airlines Ltd. c. R.*, [1979] 2 C.F. 476 (1^{re} inst.); confirmé [1980] 1 C.F. 86 (C.A.); *La bande indienne de Lubicon Lake c. R.*, [1981] 2 C.F. 317 (1^{re} inst.); confirmé (1981), 13 D.L.R. (4th) 159 (C.A.F.); *Anglophoto Ltd. v. Le «Ikaros»*, [1973] C.F. 483; 39 D.L.R. (3d) 446 (1^{re} inst.); *Desbiens c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 20 (1^{re} inst.); *Sunday c. L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent*, [1977] 2 C.F. 3; (1976), 72 D.L.R. (3d) 104 (1^{re} inst.).

AVOCATS:

David Martin et *Douglas H. Clarke* pour l'appelant (défendeur) College of Physicians and Surgeons of British Columbia.

Daniel J. Barker pour l'intimé (demandeur) Dr. Kenneth D. Varnam.

PROCUREURS:

Douglas, Symes & Brissenden, Vancouver, pour l'appelant (défendeur) College of Physicians and Surgeons of British Columbia.

Kopelow & Barker, Vancouver, pour l'intimé (demandeur) Dr. Kenneth D. Varnam.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés (défendeurs) le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Directeur du Bureau des drogues dangereuses du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HUGESSEN J.: The plaintiff is a qualified physician and a member of the defendant College. He practices in Vancouver. He alleges that in September 1986 the defendant Minister purported to issue a notice pursuant to sections 53, 58 and 59 of the *Narcotic Control Regulations*.¹ He says that as a result of such notice the Minister has further revoked his authorization to prescribe the drug methadone.

In the action which he has launched against the Minister and the College, the plaintiff alleges that the Minister acted illegally and that the relevant sections of the *Narcotic Control Regulations* are *ultra vires*; alternatively, he claims that the Minister acted contrary to the principles of natural justice, breached the duty of fairness, was biased and acted unreasonably. He further alleges that the Minister acted upon negligent and false representations made by the College and that the latter acted in bad faith and with intent to injure him. He alleges a conspiracy between the College and the Minister to intentionally interfere with his right and ability to carry on his profession.

Based on these allegations, the plaintiff claims relief by way of declaration and/or prerogative writ to set aside the notice issued by the Minister. As against the College, he seeks orders that it "disclose" and provide a "written explanation" as to the reasons for its actions. Finally, he asks general and special damages against all the defendants.

The College moved in the Trial Division to have the action against it dismissed for want of jurisdiction. The motion was heard by Reed J. [[1987] 3 F.C. 185], who, relying on her own prior decision in *Marshall v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 437 (T.D.), found that the action as framed was within the Court's jurisdiction. In her view, the claim against the College was "intertwined" with the claim against the Crown so as to bring it within the rule that she had enunciated in *Marshall*. By the terms of section 58 of the *Narcotic Control*

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

LE JUGE HUGESSEN: Le demandeur est un médecin diplômé et il est membre du Collège défendeur. Il pratique à Vancouver. Il allègue qu'en septembre 1986 le ministre défendeur a prétendu publier un avis conformément aux articles 53, 58 et 59 du *Règlement sur les stupéfiants*¹. Le demandeur affirme qu'en conséquence de cet avis, le ministre lui a retiré l'autorisation de prescrire la drogue méthadone.

Dans l'action qu'il a intentée contre le ministre et le Collège, le demandeur allègue que le ministre a agi illégalement et que les articles pertinents du *Règlement sur les stupéfiants* sont anticonstitutionnels. Subsidièrement, il soutient que le ministre a violé les principes de justice naturelle et manqué à l'obligation qui lui est faite d'être équitable, qu'il s'est montré partial et qu'il a agi de façon abusive. Il allègue en outre que le ministre a agi sur la foi d'observations empreintes de négligence et erronées émanant du Collège, et que ce dernier a agi de mauvaise foi et avec l'intention de lui nuire. Le demandeur prétend que le Collège et le ministre ont conspiré pour délibérément faire obstacle à son droit et à sa capacité d'exercer la profession qu'il a choisie.

En se fondant sur ces allégations, le demandeur sollicite comme redressement un jugement déclaratoire ou un bref de prerogative, ou les deux, pour annuler l'avis publié par le ministre. Contre le Collège, il recherche des ordonnances enjoignant à celui-ci de «divulguer» et d'«expliquer par écrit» les motifs de ses actions. Finalement, il réclame des dommages-intérêts généraux et spéciaux contre tous les défendeurs.

En Division de première instance, le Collège a demandé le rejet de l'action dont il fait l'objet en alléguant l'absence de compétence. C'est le juge Reed qui a entendu la requête [[1987] 3 C.F. 185]; en s'appuyant sur la décision qu'elle a rendue antérieurement dans l'affaire *Marshall c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 437 (1^{re} inst.), elle a statué que l'action, telle qu'elle est rédigée, relevait de la compétence de la Cour. Selon le juge Reed, l'action intentée contre le Collège était «étroitement liée» à l'action engagée contre la Couronne de

¹ C.R.C., c. 1041.

¹ C.R.C., chap. 1041.

Regulations, the Minister could only act "after consultation with" the College. In the opinion of Reed J., this was enough to give the plaintiff's claim against the College the necessary foundation in federal law; she said [at pages 196-197]:

The requirement in the *Narcotic Control Regulations* (number 58) that the Minister consult with the licensing authority in the province before refusing to license a practitioner to prescribe narcotics, or methadone, is the underpinning of the claim against the British Columbia College of Physicians and Surgeons. The claim against the defendant College is not made merely because the Crown is already a party to a contract or tort claim based solely on provincial law. The advice given by the College to the Minister pursuant to section 58 is the very essence of the plaintiff's claim. The Minister must consult with the provincial licensing body before issuing a section 58 notice. The advice given is obviously crucial perhaps determinative of any decision the Minister ultimately makes. Thus, the statutory shelter, or the integral relationship, or the close practical relationship of the claim against the College with the *National Control Act* exists.

I have considerable doubt as to whether this passage properly states the law. I question whether the mere fact that a federal law requires consultation is enough to support the Federal Court's jurisdiction against the person consulted on the basis of his having acted negligently or fraudulently. Many federal statutes require some particular individual action as a condition precedent to State action. An obvious example is the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34] requirement of a sworn information before the issuance of a warrant, a summons or a search warrant. It is not however, in my view, accurate to say that a subsequent civil action against the individual for having acted improperly (e.g. for false arrest) is founded to any significant extent in federal law. The case of *Oag v. Canada*, [1987] 2 F.C. 511 (C.A.), relied on by the Trial Judge, is clearly distinguishable: Oag's claim was that the defendant Crown officers had acted illegally and contrary to a federal statute (the *Parole Act* [R.S.C. 1970, c. P-2]) in such a way as to deprive him of a freedom to which he was entitled solely by the operation of another federal statute (the *Penitentiary Act* [R.S.C. 1970, c. P-6]). Thus not only did the damage which he suffered consist solely in the deprivation of a right

sorte que lui était applicable la règle qu'elle a énoncée dans l'arrêt *Marshall*. Selon le libellé de l'article 58 du *Règlement sur les stupéfiants*, le ministre ne pouvait agir qu'«après consultation avec» le Collège. D'après le juge Reed, cela suffisait pour que l'action du demandeur contre le Collège trouve un appui suffisant dans la loi fédérale; elle a dit ce qui suit [aux pages 196 et 197]:

L'obligation que le *Règlement sur les stupéfiants* (numéro 58) fait au ministre de consulter les autorités provinciales chargées de délivrer les permis avant de refuser d'autoriser un praticien à prescrire des stupéfiants ou de la méthadone constitue le fondement de l'action intentée contre le College of Physicians and Surgeons of British Columbia. L'action intentée contre le Collège défendeur n'est pas formée simplement parce que la Couronne est déjà partie à une action de nature contractuelle ou délictuelle fondée sur le seul droit provincial. L'action du demandeur se fonde essentiellement sur le conseil donné par le Collège au ministre conformément à l'article 58. Le ministre doit consulter l'organisme provincial chargé de délivrer les permis avant de donner l'avis prévu à l'article 58. Le conseil qu'il reçoit est manifestement un moteur important et peut-être déterminant de la décision, quelle qu'elle soit, que prendra ultimement le ministre. En conséquence, l'action intentée contre le Collège trouve dans la *Loi sur les stupéfiants* un abri législatif, ou un rapport de partie intégrante, ou un rapport étroit existant en pratique.

Je doute fortement que ce passage énonce correctement le droit applicable. Je doute que le simple fait qu'une loi fédérale exige qu'il y ait consultation suffise à asseoir la compétence de la Cour fédérale à l'égard de la personne consultée au motif qu'elle aurait agi de façon négligente ou frauduleuse. Plusieurs lois fédérales exigent un acte particulier et individuel comme condition préalable à l'intervention de l'État. Ainsi, en guise d'exemple évident, mentionnons que le *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34] exige une dénonciation faite sous serment comme condition préalable à la délivrance d'un mandat, d'une assignation ou d'un mandat de perquisition. À mon sens, il n'est cependant pas exact de dire qu'une action civile postérieure contre celui qui aurait agi irrégulièrement (par exemple dans le cas d'un emprisonnement illégal) se fonde dans une mesure considérable sur la loi fédérale. Les faits en cause dans l'arrêt *Oag c. Canada*, [1987] 2 C.F. 511 (C.A.), sur lequel s'est appuyé le juge de première instance, se distinguent clairement de ceux de l'espèce: Oag soutenait que les fonctionnaires de la Couronne défendeurs avaient agi illégalement et contrairement à une loi fédérale (la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* [S.R.C. 1970,

whose only source was a federal statute, but the deprivation itself was caused solely by the alleged abuse by federal officers of their powers under another federal statute. A mere consultation such as is required by section 58 of the *Narcotic Control Regulations* seems to me to be far too thin a thread on which to hang the jurisdiction of this Court.

It is conceivable, however, that the role played by the defendant College in the Minister's action is more decisive than would at first blush appear from the simple requirement of a consultation in section 58 of the Regulations. In argument counsel pointed in particular to sections 61 and 62 of the same Regulations, which appear to give to the provincial licensing authorities a conclusive say as to when a notice given pursuant to section 58 should be revoked. That being so, it is possible that the evidence at trial would establish that the realities of the application of section 58 equally give the College a decisive role in the Minister's action. In those circumstances, I cannot say that the Trial Judge here was wrong in refusing to dismiss the claim against the College as not being founded in federal law. She was dealing with a preliminary motion and it is conceivable, though unlikely, that the facts necessary to support this aspect of jurisdiction would manifest themselves at the trial.

This brings me to the other condition which any claim to jurisdiction in the Federal Court must meet, namely, a statutory grant of jurisdiction.²

² This is the first of the "essential requirements" listed by McIntyre J. in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752, at p. 766.

chap. P-2]) de façon à le priver d'une liberté à laquelle il avait droit uniquement par l'application d'une autre loi fédérale (la *Loi sur les pénitenciers* [S.R.C. 1970, chap. P-6]). Ainsi, non seulement le préjudice subi par Oag consistait-il uniquement en la privation d'un droit qui trouvait sa seule source dans une loi fédérale, mais cette privation elle-même découlait entièrement de l'abus qu'auraient fait les fonctionnaires fédéraux des pouvoirs que leur conférait une autre loi fédérale. Une simple consultation comme celle qu'exige l'article 58 du *Règlement sur les stupéfiants* ne me semble pas constituer une assise suffisante à la compétence de cette Cour.

Il est toutefois concevable que le rôle du Collège défendeur dans la mesure prise par le ministre soit plus décisif que ne le laisse paraître à première vue la simple exigence de l'article 58 du Règlement relativement à la consultation des autorités compétentes. Dans sa plaidoirie, l'avocat de l'intimé a fait mention particulièrement des articles 61 et 62 du règlement susmentionné, qui semblent donner aux autorités provinciales chargées de délivrer les permis une voix décisive quant aux circonstances dans lesquelles il y a lieu de révoquer l'avis visé par l'article 58. Cela étant, il est possible que la preuve soumise au procès établirait que l'application pratique de l'article 58 donne également au Collège un rôle décisif dans la décision du ministre. Dans de telles circonstances, je ne puis dire que le juge de première instance a eu tort en l'espèce de refuser de rejeter l'action contre le Collège au motif qu'elle ne serait pas fondée sur la loi fédérale. Elle était saisie d'une requête préliminaire et il est concevable, bien que peu probable, que les faits nécessaires pour appuyer cet aspect de la compétence de la Cour allaient se manifester au procès.

Ceci me conduit à l'autre condition qui doit être respectée lorsqu'il y a assertion de la compétence de la Cour fédérale, c'est-à-dire qu'il doit y avoir attribution de compétence par une loi fédérale².

² C'est là la première des «conditions essentielles» énumérées par le juge McIntyre dans l'arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752, à la p. 766.

The Trial Judge, as I have said, relied upon her own previous decision in *Marshall*. In *Roberts v. Canada*, [1987] 2 F.C. 535 (C.A.), I voiced some doubts about *Marshall* but it was not necessary for us to express any concluded opinion on the matter.

In *Marshall* as in the present case, the only possible source of statutory jurisdiction is subsection 17(1) of the *Federal Court Act*:³

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.

This is how the Trial Judge dealt with that text in her judgment in *Marshall* [at pages 447-448]:

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 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. 1-23 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

Comme je l'ai dit, le juge de première instance s'est fondé sur la décision qu'elle a rendue auparavant dans l'affaire *Marshall*. Dans l'arrêt *Roberts c. Canada*, [1987] 2 C.F. 535 (C.A.), j'ai exprimé certains doutes sur l'arrêt *Marshall*, mais il ne nous était pas nécessaire de donner sur la question une opinion définitive.

Dans l'affaire *Marshall* comme en l'espèce, la seule source législative possible de la compétence de la Cour se trouve au paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*:³

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.

Voici comment le juge de première instance a interprété ce texte dans l'arrêt *Marshall* [aux pages 447 et 448]:

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 conséquence 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 juridiques 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

³ R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

³ S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10.

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.

With great respect and indeed not without regret, I do not think that this reading of subsection 17(1) is correct.

In the first place and as I indicated in *Roberts, supra*, it is my view that the concept of "intertwining", which does not take its source from any words in the statute, is altogether too vague and elastic a standard upon which to found exclusive jurisdiction in the Federal Court. While the degree to which claims would have to be intertwined in order to give this Court jurisdiction is a matter which could no doubt be settled over time by case law, the development of the necessary rules would be a lengthy process during which litigants would be subject to continuing uncertainty as to which court they should sue in. It is not in the public interest that exclusive Federal Court jurisdiction should be a matter for guesswork. What is more, it seems to me that no degree of intertwining could be great enough to create jurisdiction where it is not granted by the statute, just as none could be small enough to remove jurisdiction where the statute gives it. An example of the former is *Rasmussen v. Breau*, [1986] 2 F.C. 500 (C.A.) (the *Saltfish* case). There the Court declined jurisdiction in an action against a corporate Crown agent even though the claim against the Crown itself was based in part upon the actions of that agent for which the Crown was vicariously liable: it is difficult to imagine two more intertwined

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.

En toute déférence et non sans regret, je ne crois pas correcte cette interprétation du paragraphe 17(1).

Tout d'abord, et comme je l'ai souligné dans l'arrêt *Roberts*, susmentionné, j'estime que le concept du «lien», qui ne trouve sa source nulle part dans le libellé de la loi, est une norme trop vague et trop élastique pour servir de fondement à la compétence exclusive de la Cour fédérale. Bien que la jurisprudence puisse sans doute établir petit à petit le point auquel doivent être liés les demandeurs pour donner compétence à cette Cour, l'élaboration des règles applicables serait un lent processus au cours duquel les plaideurs resteraient toujours incertains quant à la cour compétente. Il n'est pas dans l'intérêt public que la compétence exclusive de la Cour fédérale fasse l'objet de conjectures. Qui plus est, il me semble qu'aucun lien ne saurait être assez étroit pour conférer à cette Cour une compétence que ne prévoit pas la loi, tout comme aucun lien ne saurait être suffisamment tenu pour retirer à la Cour la compétence que lui donne la loi. Pour illustrer le premier volet de cette proposition, citons l'arrêt *Rasmussen c. Breau*, [1986] 2 C.F. 500 (C.A.) (l'affaire dite du *poisson salé*). Dans cette affaire, la Cour a déclaré ne pas être compétente pour juger une action contre une société mandataire de la Couronne bien que la réclamation contre la Couronne elle-même ait été fondée en partie sur les actes de cette société qui engageaient la responsabilité de la Couronne à l'égard du fait d'autrui. Il est difficile

claims than those against the master and the servant for whose acts he is responsible.

In the second place, I do not think that the wording of subsection 17(1), when properly construed, supports the interpretation put on it in *Marshall*. That interpretation, as is indicated by the passage quoted above, turns on the use of the word "cases" in the text. The Trial Judge in *Marshall* gives to that word the sense of "actions" or "causes". I note that the French text uses the word "cas", which does not readily support that reading. Indeed it seems to me that the focus of subsection 17(1) is not on the "cases" ("cas") but much more importantly on the "relief" (or "redressement"). This is a defined term in section 2:

2. ...

"relief" includes every species of relief whether by way of damages, payment of money, injunction, declaration, restitution of an incorporeal right, return of land or chattels or otherwise;

The extreme breadth and sweep of that definition points, in my view, to the proper interpretation of subsection 17(1): relief of every sort and nature against the Federal Crown falls within the exclusive jurisdiction of the Federal Court in all cases. Relief against persons other than the Federal Crown is simply not in the contemplation of the text.

This reading is also, as it seems to me, in consonance with the remainder of the *Federal Court Act* and in particular with the provisions of sections 17 to 26, dealing with the jurisdiction of the Trial Division. The draftsman of the statute was very conscious of the need to make plain every grant of jurisdiction over persons other than the Crown. It is enough to look at the wording of sections 20, 22, 23 and 25, to see how meticulously the Act has specified the Court's jurisdiction as between subject and subject. I would particularly refer to the wording of section 23, which grants jurisdiction between subject and subject in cases where the claim for relief is sought under an Act in relation to bills of exchange "where the Crown is a party to the proceedings". Where jurisdiction over the subject is conditional upon the Crown being impleaded, the Act says so in very clear

d'imaginer deux demandes plus étroitement liées que celles contre le commettant et son préposé, dont les actes engagent sa responsabilité.

En second lieu, je ne crois pas qu'une juste interprétation du paragraphe 17(1) appuie le sens que lui donne l'arrêt *Marshall*. Cette interprétation, comme on l'a vu par le passage précité, se base sur l'emploi du mot «cases» (cas) dans le texte anglais. Le juge de première instance dans l'affaire *Marshall* donne à ce mot le sens d'«actions» ou d'«affaires». Je note que le texte français emploie le mot «cas», qui n'appuie pas aisément une telle interprétation. En effet, il me semble que le paragraphe 17(1) ne met pas tant l'accent sur les «cases» («cas») que sur le «relief» (ou «redressement»). C'est là un mot défini à l'article 2:

2. ...

d «redressement» comprend toute espèce de redressement judiciaire, qu'il soit sous forme de dommages-intérêts, de paiement d'argent, d'injonction, de déclaration, de restitution d'un droit incorporel, de restitution d'un bien mobilier ou immobilier, ou sous une autre forme;

La très grande portée de cette définition indique, à mon sens, la bonne interprétation du paragraphe 17(1): les redressements de toutes sortes et de toute nature réclamés contre la Couronne fédérale relèvent de la compétence exclusive de la Cour fédérale dans tous les cas. Les redressements réclamés contre d'autres personnes que la Couronne fédérale ne sont tout simplement pas envisagés par le texte en question.

Cette interprétation, me semble-t-il, est aussi en accord avec le reste de la *Loi sur la Cour fédérale*, et plus particulièrement avec les dispositions des articles 17 à 26, qui traitent de la compétence de la Division de première instance. Le rédacteur de la Loi était très conscient de la nécessité d'énoncer clairement chaque octroi de compétence à l'égard de personnes autres que la Couronne. Il suffit d'étudier le libellé des articles 20, 22, 23 et 25 pour se rendre compte du soin avec lequel la Loi a précisé la compétence de la Cour entre sujets. Je renverrais particulièrement au libellé de l'article 23, qui accorde compétence à la Cour entre sujets dans les cas où la demande de redressement est faite en vertu d'une loi en matière de lettres de change «lorsque la Couronne est partie aux procédures». Lorsque la compétence de la Cour à l'égard d'un sujet ne peut exister que si la Couronne est

words. The comparison with subsection 17(1) is telling.

Finally, and Reed J. in *Marshall* very properly recognizes this, her interpretation is contrary to that which had previously been given to the statute. Reference is particularly made to *Pacific Western Airlines Ltd. v. R.*, [1979] 2 F.C. 476 (T.D.); affirmed by [1980] 1 F.C. 86 (C.A.); *Lubicon Lake Band (The) v. R.*, [1981] 2 F.C. 317 (T.D.); affirmed by (1981), 13 D.L.R. (4th) 159 (F.C.A.); *Anglophoto Ltd. v. The "Ikaros"*, [1973] F.C. 483; 39 D.L.R. (3d) 446 (T.D.); *Desbiens v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 20 (T.D.); *Sunday v. St. Lawrence Seaway Authority*, [1977] 2 F.C. 3; (1976), 72 D.L.R. (3d) 104 (T.D.). There are others. While some of those decisions may not technically have been binding upon her and may have been distinguishable, they represent a consistent approach taken by the judges of this Court since its foundation. They also, in my opinion, represent sound judicial policy: as a statutory court, we must not hesitate to exercise the jurisdiction which has been granted to us but we should not seek to extend it beyond what has been clearly intended by the words of the statute.

I indicated earlier that it was with regret that I had concluded that *Marshall* was wrongly decided. That regret does not flow from any desire to expand this Court's jurisdiction. Rather it has its source in a concern for the unenviable situation of the litigant who may, in some circumstances, find himself obliged to sue in two courts. That concern was well expressed by Reed J. in *Marshall*. It was most eloquently stated by Collier J. in *Pacific Western Airlines*, *supra*, where he described the situation [at page 490] as "lamentable". For my part however, while sharing those views, I can only echo the words of the Chief Justice in *Saltfish*, *supra* [at page 513]:

... the convenience or advantage, if any, to be obtained is not a reason for extending the jurisdiction of the Court beyond its statutory limits.

poursuivie, la Loi le dit très nettement. La comparaison avec le paragraphe 17(1) est significative.

Finale-ment, et le juge Reed l'a fort correctement reconnu dans l'arrêt *Marshall*, son interprétation est contraire à celle qui avait auparavant été donnée à la loi. Il est particulièrement fait référence aux arrêts *Pacific Western Airlines Ltd. c. R.*, [1979] 2 C.F. 476 (1^{re} inst.); confirmé par [1980] 1 C.F. 86 (C.A.); *La bande indienne de Lubicon Lake c. R.*, [1981] 2 C.F. 317 (1^{re} inst.); confirmé par (1981), 13 D.L.R. (4th) 159 (C.A.F.); *Anglophoto Ltd. v. Le «Ikaros»*, [1973] C.F. 483; 39 D.L.R. (3d) 446 (1^{re} inst.); *Desbiens c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 20 (1^{re} inst.); *Sunday c. L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent*, [1977] 2 C.F. 3; (1976), 72 D.L.R. (3d) 104 (1^{re} inst.). Il y en a d'autres. Bien que le juge Reed puisse ne pas avoir été strictement liée par quelques unes de ces décisions et qu'elles puissent se distinguer des faits en cause dans l'affaire *Marshall*, elles n'en expriment pas moins la façon constante dont les juges de cette Cour ont envisagé la question depuis la création de notre tribunal. Elles représentent aussi, à mon sens, une saine politique judiciaire: en notre qualité de membres d'un tribunal créé par la loi, nous ne devons pas hésiter à exercer la compétence qui nous a été conférée, mais nous ne devons pas chercher à lui donner une extension plus grande que celle que prévoit clairement le libellé de la loi.

J'ai souligné plus haut que c'est à regret que j'ai conclu que la décision dans l'affaire *Marshall* était erronée. Ce regret ne procède d'aucun souhait d'étendre la compétence de cette Cour. Il trouve plutôt sa source dans le souci que me cause la situation peu enviable du plaideur qui peut, dans certaines circonstances, se voir contraint d'engager des poursuites devant deux tribunaux. Le juge Reed a bien exprimé ce souci dans l'arrêt *Marshall*, et le juge Collier en a été l'éloquent interprète dans l'arrêt *Pacific Western Airlines*, susmentionné, dans lequel il a qualifié la situation [à la page 490] de «lamentable». Pour ma part, cependant, tout en partageant ces vues, je ne puis que répéter les paroles du juge en chef dans l'arrêt sur le *poisson salé*, susmentionné [à la page 513]:

... l'avantage qui pourrait être obtenu, le cas échéant, ne constitue pas un motif suffisant pour étendre la compétence de la Cour au-delà des limites prévues par la loi.

I conclude that the Court is without jurisdiction to entertain the claim of the plaintiff against the College. I would allow the appeal, set aside the judgment appealed from and dismiss the plaintiff's action as against the defendant College. The defendant should have its costs both here and below.

MAHONEY J.: I agree.

DESJARDINS J.: I agree.

Je conclus que la Cour n'a pas compétence pour juger de l'action du demandeur contre le Collège. J'accueillerais l'appel, j'annulerais le jugement contesté et je rejetterais l'action du demandeur contre le Collège défendeur. Le défendeur devrait avoir droit à ses dépens aussi bien en appel qu'en première instance.

LE JUGE MAHONEY: Je souscris à ces motifs.

b LE JUGE DESJARDINS: Je souscris à ces motifs.