

A-132-89

A-132-89

Brent Bradasch (*Respondent*) (*Plaintiff*)**Brent Bradasch** (*intimé*) (*demandeur*)

v.

c.

James Warren, John Berry, Gordon Geiger and Her Majesty the Queen (*Appellants*) (*Defendants*)^a **James Warren, John Berry, Gordon Geiger et Sa Majesté la Reine** (*appelants*) (*défendeurs*)

A-133-89

A-133-89

James Workman (*Respondent*) (*Plaintiff*)^b **James Workman** (*intimé*) (*demandeur*)

v.

c.

James Warren, John Berry, Gordon Geiger and Her Majesty the Queen (*Appellants*) (*Defendants*)^c **James Warren, John Berry, Gordon Geiger et Sa Majesté la Reine** (*appelants*) (*défendeurs*)

A-134-89

A-134-89

Glen Kane (*Respondent*) (*Plaintiff*)**Glen Kane** (*intimé*) (*demandeur*)

v.

^d

c.

James Warren, John Berry, Gordon Geiger and Her Majesty the Queen (*Appellants*) (*Defendants*)**James Warren, John Berry, Gordon Geiger et Sa Majesté la Reine** (*appelants*) (*défendeurs*)

INDEXED AS: BRADASCH v. WARREN (C.A.)

^e RÉPERTORIÉ: BRADASCH c. WARREN (C.A.)

Court of Appeal, Pratte, Heald and Hugessen J.J.A.—Whitehorse, Yukon, April 26, 1990.

Cour d'appel, juges Pratte, Heald et Hugessen, J.C.A.—Whitehorse (Yukon), 26 avril 1990.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Crown — Torts — Action for assault and battery and wrongful imprisonment against members of RCMP — Appeal from Trial Division decision dismissing motion for leave to file conditional appearance and to strike out statement of claim for want of jurisdiction — Appeal dismissed — Motions Judge's conclusion correct but reasons wrong — Application of SCC decision in ITO v. Miida Electronics as to different requirements for jurisdiction — Statutory grant of jurisdiction in Federal Court Act, s. 17(5)(b) — However, Motions Judge erred in finding action founded on federal law on basis of Federal Court Act, Crown Liability Act and Royal Canadian Mounted Police Act — By virtue of Constitution Act, 1871 and Yukon Territory Act, all law in Yukon federal law — Therefore, Yukon tort law federal law made applicable here by operation of Yukon Act, law of Canada.

^f *Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Couronne — Responsabilité délictuelle — Action intentée contre des membres de la GRC pour voies de fait, actes de violence et emprisonnement illégal — Appel de la décision par laquelle la Section de première instance a rejeté la requête en autorisation de déposer un acte de comparution conditionnelle et en radiation de la déclaration pour défaut de compétence — Appel rejeté — La conclusion du juge des requêtes était fondée, mais il a fait erreur dans ses motifs — Application de l'arrêt rendu par la CSC dans ITO c. Miida Electronics quant aux diverses conditions de l'existence de la compétence — Attribution de compétence figurant à l'art. 17(5)b) de la Loi sur la Cour fédérale — Toutefois, le juge des requêtes a eu tort de conclure que l'action reposait sur le droit fédéral en application de la Loi sur la Cour fédérale, de la Loi sur la responsabilité de l'État et de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada — En vertu de la Loi constitutionnelle de 1871 et de l'Acte du Territoire du Yukon, le droit du Yukon est dans son entier un droit fédéral — Ainsi donc, le droit de la responsabilité délictuelle du Yukon relève du droit fédéral, et ce droit s'applique en l'espèce par l'effet de la Loi sur le Yukon, une loi du Canada.*

Constitutional law — Distribution of powers — In dichotomy of federal system, all state authority federal or provincial — Only Parliament of Canada may make laws for any territory not included in a province — Parliament having exercised its legislative power in creating Yukon Territory from part of

^g *Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Dans la dichotomie d'un système fédéral, toute autorité d'État doit être soit fédérale soit provinciale — Seul le Parlement du Canada peut prendre des mesures législatives pour un territoire non compris dans une province — Le Parlement a exercé*

Northwest Territories — All law in Yukon is federal law — Powers conferred on Territorial Legislature only delegated by Parliament which has retained paramountcy.

son pouvoir législatif en créant le Territoire du Yukon qui faisait alors partie des Territoires du Nord-Ouest — Le droit du Yukon est dans son entier un droit fédéral — Les pouvoirs conférés à la législature territoriale ont seulement été délégués par le Parlement qui a retenu son emprise sur ces pouvoirs.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Constitution Act, 1871, 34-35 Vict., c. 28 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 5) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 11], s. 4.
Crown Liability Act, R.S.C., 1985, c. C-50, ss. 3(a), 10.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 17(5)(b).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 324.
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10.
The Yukon Territory Act, 1898, 61 Vict., c. 6 (Can.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 19], s. 9.
Yukon Act, R.S.C., 1985, c. Y-2, s. 23(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics et al., [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241.

REFERRED TO:

Oag v. Canada, [1987] 2 F.C. 511; (1987), 33 C.C.C. (3d) 340; 73 N.R. 149 (C.A.).

COUNSEL:

Stan F. Benda for appellants (defendants).
Buffy B. Blakley for respondent (plaintiff).

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellants (defendants).
Cable, Veale, Morris & Kilpatrick, Whitehorse, Yukon, for respondent (plaintiff).

These are the reasons for judgment of the Court delivered orally in English by

HUGESSEN J.A.: This is an appeal from a decision of the Trial Division [(1989), 27 F.T.R. 70 (F.C.T.D.)] dismissing defendants' motion made under Rule 324 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] for leave to file a conditional appearance and

LOIS ET RÈGLEMENTS

Acte du Territoire du Yukon, 1898, 61 Vict., chap. 6 (Can.) [L.R.C. (1985), Appendice II, n° 19], art. 9.
Loi constitutionnelle de 1871, 34-35 Vict., chap. 28 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 5) [L.R.C. (1985), Appendice II, n° 11], art. 4.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 17(5b).
Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), chap. R-10.
Loi sur la responsabilité de l'État, L.R.C. (1985), chap. C-50, art. 3a), 10.
Loi sur le Yukon, L.R.C. (1985), chap. Y-2, art. 23(1).
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 324.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre, [1986] 1 R.C.S. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241.

DÉCISION CITÉE:

Oag c. Canada, [1987] 2 C.F. 511; (1987), 33 C.C.C. (3d) 340; 73 N.R. 149 (C.A.).

AVOCATS:

Stan F. Benda pour les appelants (défendeurs).
Buffy B. Blakley pour l'intimé (demandeur).

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour les appelants (défendeurs).
Cable, Veale, Morris & Kilpatrick, Whitehorse (Yukon), pour l'intimé (demandeur).

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour prononcés à l'audience par

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Il s'agit d'un appel formé contre la décision par laquelle la Section de première instance [(1989), 27 F.T.R. 70 (C.F. 1^{re} inst.)] a rejeté la requête introduite par les défendeurs en vertu de la Règle 324 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] et visant à obtenir l'autorisation de déposer un acte de comparution

to strike out the statement of claim on the grounds of want of jurisdiction.

The individual defendants were at the relevant time members of the Royal Canadian Mounted Police. The plaintiffs have sued them and the Crown for the alleged torts of "assault and battery" and "wrongful imprisonment".

We are all of the view that the reasons given by the Motions Judge cannot be supported. He confused the different requirements for this Court's jurisdiction as set out in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics et al.*¹

1. There must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament.
2. There must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.
3. The law on which the case is based must be "a law of Canada" as the phrase is used in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

There can be little dispute here as to the existence of the first condition and the statutory grant of jurisdiction in paragraph 17(5)(b) of the *Federal Court Act*² is unambiguous. The Motions Judge, however, seems to rely on it, as quoted in a passage from this Court's judgment in *Oag v. Canada*,³ as well as on paragraph 3(a) and section 10 of the *Crown Liability Act*,⁴ as support for the proposition that the plaintiff's action is founded in federal law. This is clearly error and it is enough to read the cited texts to see that they cannot be the substantive foundation of any right of action against a Crown servant.

¹ [1986] 1 S.C.R. 752, at p. 766.

² R.S.C., 1985, c. F-7:

17. ...

(5) The Trial Division has concurrent original jurisdiction

(b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of his duties as an officer or servant of the Crown.

³ [1987] 2 F.C. 511.

⁴ R.S.C., 1985, c. C-50.

(Continued on next page)

conditionnelle pour faire radier la déclaration pour défaut de compétence.

Les défendeurs particuliers étaient à l'époque en cause membres de la Gendarmerie royale du Canada. Les demandeurs ont poursuivi ces défendeurs et la Couronne pour les délits allégués, savoir des «voies de fait et actes de violence» et un «emprisonnement illégal».

Nous sommes tous d'avis que les motifs prononcés par le juge des requêtes ne sauraient être confirmés. Il a confondu les différentes conditions requises pour la compétence de cette cour énoncées dans l'arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*¹:

1. Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.
2. Il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence.
3. La loi invoquée dans l'affaire doit être «une loi du Canada» au sens où cette expression est employée à l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Personne ne saurait contester que la première condition est remplie, et l'attribution de compétence figurant à l'alinéa 17(5)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale*² est sans équivoque. Toutefois, le juge des requêtes semble s'appuyer sur cet alinéa, ainsi qu'il est cité dans un extrait de l'arrêt rendu par cette Cour dans l'affaire *Oag c. Canada*³, et sur l'alinéa 3a) et l'article 10 de la *Loi sur la responsabilité de l'État*⁴, pour étayer l'idée que l'action du demandeur repose sur une règle de droit fédérale. Il s'agit manifestement d'une erreur, et il suffit de prendre connaissance des textes cités pour se rendre compte qu'ils ne sauraient être le fondement d'un droit d'action contre un préposé de la Couronne.

¹ [1986] 1 R.C.S. 752, à la p. 766.

² L.R.C. (1985), chap. F-7:

17. ...

(5) La Section de première instance a compétence concurrente, en première instance, dans les actions en réparations intentées:

b) contre un fonctionnaire ou préposée de la Couronne pour des faits—actes ou omissions—survenus dans le cadre de ses fonctions.

³ [1987] 2 C.F. 511.

⁴ L.R.C. (1985), chap. C-50.

(Suite à la page suivante)

Somewhat closer to the mark, but still wrong, was the Motions Judge's reliance on the *Royal Canadian Mounted Police Act*.⁵ He said [at page 72]:

It seems that the individual defendants could hardly have committed the specified alleged torts if they had not been invested with the authority, duties and powers conferred upon them each as "a member of the Force" pursuant to the **Royal Canadian Mounted Police Act**, an authentic law of Canada.

The "authority, duties and powers" conferred on the individual defendants by federal law may conceivably form the basis of a defence by one or more of them to the action against them, but the cause of action itself does not in any way depend upon the *Royal Canadian Mounted Police Act*.

That said, however, we are also of the view that the conclusion reached by the Motions Judge was correct, but for very different reasons.

The plaintiffs' action sounds in tort. The alleged tort was committed in the Yukon. In the dichotomy of a federal system, in which all state authority must ultimately be either federal or provincial, all law in the Yukon is federal law. In constitutional terms, only the Parliament of Canada may make laws for

4. ... the administration, peace, order and good government of any territory not for the time being included in any Province.

(See section 4 of the *Constitution Act, 1871* [34 – 35 Vict., c. 28 (U.K.)] (as am. by *Canada Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Consti-*

(Continued from previous page)

3. The Crown is liable in tort for the damages for which, if it were a private person or full age and capacity, it would be liable

(a) in respect of a tort committed by a servant of the Crown.

10. No proceedings lie against the Crown by virtue of paragraph 3(a) in respect of any act or omission of a servant of the Crown unless the act or omission would apart from the provisions of this Act have given rise to a cause of action in tort against that servant or the servant's personal representative.

⁵ R.S.C., 1985, c. R-10.

Le recours, par le juge des requêtes, à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*⁵ était un peu plus justifiable mais toujours erroné en l'espèce. Il s'est prononcé en ces termes [à la page 72]:

a Les défendeurs n'auraient vraisemblablement pas pu commettre les délits qui leur sont reprochés s'ils n'avaient pas été investis des obligations et pouvoirs qui leur sont conférés comme «membres de la Gendarmerie» conformément à la **Loi sur la Gendarmerie royale du Canada**, loi authentique du Canada.

b Il se peut bien que les «obligations et pouvoirs» que les défendeurs particuliers tiennent d'une loi fédérale forment le fondement d'un moyen invoqué par l'un ou plusieurs d'entre eux pour se défendre à l'action intentée à leur encontre, mais la cause d'action elle-même ne dépend nullement de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

c Cela étant dit, toutefois, nous estimons également que la conclusion tirée par le juge des requêtes était fondée, mais pour des raisons très différentes.

d Dans leur action, les demandeurs concluent à la responsabilité délictuelle. Le délit allégué a été commis au Yukon. Dans la dichotomie d'un système fédéral, dans lequel toute autorité d'État doit être en dernière analyse soit fédérale soit provinciale, le droit du Yukon est dans son entier un droit fédéral. En termes constitutionnels, seul le f Parlement du Canada peut prendre des mesures législatives relatives à

4. ... l'administration des territoires non compris dans les provinces existantes, à la paix et à l'ordre dans leurs limites ainsi qu'à leur bon gouvernement.

g (Voir l'article 4 de la *Loi constitutionnelle de 1871* [34 – 35 Vict., chap. 28 (R.-U.)] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.),

(Suite de la page précédente)

3. En matière de responsabilité civile délictuelle, l'État est assimilé à une personne physique, majeure et capable, pour

a) les délits civils commis par ses préposés.

10. L'État ne peut être poursuivi, sur le fondement de l'alinéa 3a), pour les actes ou omissions de ses préposés que lorsqu'il y a lieu en l'occurrence, compte non tenu de la présente loi, à une action en responsabilité civile délictuelle contre leur auteur ou ses représentants.

⁵ L.R.C. (1985), chap. R-10.

tution Act 1982, Item 5) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 11]).

Parliament has exercised its legislative power. When the Yukon Territory was created from a part of the Northwest Territories, it was done by *The Yukon Territory Act*, 1898,⁶ a federal statute. That Act provided for legislative and executive power in the territory and created a superior court for the administration of justice therein. Section 9 of the Act provided:

9. Subject to the provisions of this Act, the laws relating to civil and criminal matters and the ordinances as the same exist in the Northwest Territories at the time of the passing of this Act, shall be and remain in force in the said Yukon Territory in so far as the same are applicable thereto until amended or repealed by the Parliament of Canada or by any ordinance of the Governor in council or the Commissioner in Council made under the provisions of this Act.

Similar provisions have been carried over into successive statute revisions and subsection 23(1) of the *Yukon Act*⁷ today provides:

23.(1) Subject to this Act, the laws relating to civil and criminal matters and the ordinances in force in the Northwest Territories on June 13, 1898 are and remain in force in the Territory, in so far as they are applicable thereto, and in so far as they have not been or are not hereafter repealed, abolished or altered by Parliament or by any ordinance.

Thus the law of tort in the Yukon is, in constitutional terms, federal law and that law is made applicable here by the operation of the *Yukon Act*, a law of Canada.⁸ The second and third conditions laid down in *ITO—International Terminal Operators*, *supra*, have been met.

The appeals will be dismissed with costs.

⁶ 61 Vict., c. 6 (Can.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 19].

⁷ R.S.C., 1985, c. Y-2.

⁸ We are, of course, aware that the *de facto* status of the Yukon is rapidly evolving and that institutions of democratic government are now in place here which make the Territory very closely resemble a province. The fact remains, though, that, however extensive may be the powers conferred on the Territorial Legislature, they are, in law, powers which have to date only been delegated by Parliament; Parliament has not finally divested itself of them and has specifically retained its paramountcy over them.

annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 5) [L.R.C. (1985), Appendice II, n° 11]).

Le Parlement a exercé son pouvoir législatif. C'est l'*Acte du Territoire du Yukon* de 1898⁶, une loi fédérale, qui a créé le Territoire du Yukon qui faisait alors partie des Territoires du Nord-Ouest. Cette loi prévoyait un pouvoir législatif et exécutif pour le territoire et a créé une cour supérieure pour l'administration de la justice dans ce dernier. Son article 9 portait:

9. Sous réserve des dispositions du présent acte, les lois relatives aux matières civiles et criminelles et les ordonnances, telles qu'elles seront dans les Territoires du Nord-Ouest au jour de la sanction de cet acte, continueront de s'exécuter dans le Territoire du Yukon, en tant qu'elles auront leur application jusqu'à ce qu'elles aient été modifiées ou abrogées par le Parlement du Canada, ou par quelque ordonnance du Gouverneur en conseil ou du commissaire en conseil, faite sous l'autorité du présent acte.

Des dispositions semblables ont été reprises dans des révisions législatives successives, et le paragraphe 23(1) de la *Loi sur le Yukon*⁷ est ainsi rédigé:

23.(1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, les règles de droit en vigueur dans les Territoires du Nord-Ouest au 13 juin 1898 en matière pénale et civile le demeurent dans le territoire, dans la mesure où elles peuvent s'y appliquer et n'ont pas été par la suite abrogées ou modifiées par une loi fédérale ou par une ordonnance.

Ainsi donc, le droit de la responsabilité délictuelle dans le Yukon relève, en termes constitutionnels, du droit fédéral, et ce droit s'applique en l'espèce par l'effet de la *Loi sur le Yukon*, une loi du Canada⁸. Les deuxième et troisième conditions posées dans l'arrêt *ITO—International Terminal Operators* précité ont été remplies.

Les appels seront rejetés avec dépens.

⁶ 61 Vict., chap. 6 (Can.) [L.R.C. (1985), Appendice II, n° 19].

⁷ L.R.C. (1985), chap. Y-2.

⁸ Bien entendu, nous savons que le statut *de facto* du Yukon connaît une évolution rapide, et que les institutions d'un gouvernement démocratique qui y sont en place font que le Territoire ressemble beaucoup à une province. Il demeure, toutefois, que, quelle que soit l'étendue des pouvoirs conférés à la législature territoriale, ils sont, sur le plan juridique, des pouvoirs qui ont jusqu'à maintenant seulement été délégués par le Parlement; celui-ci ne s'en est pas départi et a expressément retenu son emprise sur ces pouvoirs.