

T-2102-86

T-2102-86

Dr. Kenneth D. Varnam (Plaintiff)

v.

Minister of National Health and Welfare, Director of the Bureau of Dangerous Drugs of the Department of National Health and Welfare, and College of Physicians and Surgeons of British Columbia (Defendants)

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

Trial Division, Reed J.—Vancouver, October 27, 1986; Ottawa, April 14, 1987.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Notice issued by Minister of Health and Welfare under s. 58 Narcotic Control Regulations prohibiting pharmacists from dispensing medication with narcotic content prescribed by plaintiff practitioner — Plaintiff suing Crown and College of Physicians and Surgeons — Tests establishing Court's jurisdiction to entertain claim in negligence and conspiracy against College met — Existing and applicable federal law — S. 58 of Regulations underpinning for Court's jurisdiction — Statutory jurisdiction based on s. 17(1) Federal Court Act — Claims against Crown and College intertwined — Constitutional validity of Narcotic Control Act clear — Motion to strike statement of claim dismissed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17(1) — Narcotic Control Regulations, C.R.C., c. 1041, s. 58(b) — 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), ss. 91, 101 — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 419(a), 464.

Criminal justice — Narcotics — Narcotic Control Regulations s. 58 requiring Minister to consult with provincial licensing authority before notifying pharmacists not to fill prescriptions with narcotic content prescribed by doctor — Plaintiff attacking validity of notice and suing College of Physicians and Surgeons in negligence and conspiracy — Claim against College "integrally connected" to federal law, i.e. s. 58 of Regulations — Federal Court having jurisdiction to entertain claim — Motion to strike statement of claim as against College dismissed — Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1 — Narcotic Control Regulations, C.R.C., c. 1041, ss. 52(2)(b), 53, 58(b), 60, 68(1)(d).

The Minister of National Health and Welfare issued a notice under section 58 of the *Narcotic Control Regulations* prohibit-

Dr. Kenneth D. Varnam (demandeur)

c.

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 et College of Physicians and Surgeons of British Columbia (défendeurs)

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

Division de première instance, juge Reed—Vancouver, 27 octobre 1986; Ottawa, 14 avril 1987.

Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — Un avis a été publié par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social conformément à l'art. 58 du Règlement sur les stupéfiants pour interdire aux pharmaciens d'exécuter les ordonnances du praticien demandeur visant des médicaments contenant un stupéfiant — Le demandeur poursuit la Couronne ainsi que le College of Physicians and Surgeons — Il est satisfait aux critères régissant la compétence de la Cour à instruire la demande alléguant négligence et entente délictueuse qui est présentée contre le Collège — Existence d'une législation fédérale applicable — L'art. 58 du Règlement est le fondement de la compétence de la Cour — La Cour s'est vue conférer la compétence requise par une loi: l'art. 17(1) de la Loi sur la Cour fédérale prévoit que celle-ci sera investie d'une telle autorité — Les demandes présentées contre la Couronne et contre le Collège sont étroitement liées — Il est clair que la Loi sur les stupéfiants est constitutionnelle — La requête visant la radiation de la déclaration est rejetée — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 17(1) — Règlement sur les stupéfiants, C.R.C., chap. 1041, art. 58b) — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n^o 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n^o 1), art. 91, 101 — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 419a), 464.

Justice criminelle et pénale — Stupéfiants — L'art. 58 du Règlement sur les stupéfiants exige du ministre qu'il consulte les autorités provinciales chargées de délivrer les permis avant d'aviser les pharmaciens de ne pas exécuter les ordonnances d'un praticien qui visent des médicaments contenant un stupéfiant — Le demandeur conteste la validité de l'avis en question et poursuit le College of Physicians and Surgeons en alléguant que celui-ci a été négligent et a participé à une entente délictueuse — La demande présentée contre le Collège est «entièrement liée» au droit fédéral, en l'occurrence, à l'art. 58 du Règlement — La Cour fédérale possède la compétence voulue pour instruire la demande — La requête visant la radiation de la déclaration en ce qui concerne le Collège est rejetée — Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, chap. N-1 — Règlement sur les stupéfiants, C.R.C., chap. 1041, art. 52(2)b), 53, 58b), 60, 68(1)d).

Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a publié un avis conformément à l'article 58 du *Règlement sur*

ing licensed dealers and pharmacists from dispensing medication with a narcotic content prescribed by the plaintiff practitioner. It is alleged that the plaintiff was prescribing narcotics not necessary for the treatment of a patient. The Minister also revoked the plaintiff's authorization to prescribe methadone. The plaintiff's statement of claim attacks the validity of the Minister's actions and seeks various reliefs. The College of Physicians and Surgeons of British Columbia brought on this motion to have the statement of claim struck out as against it on the grounds that it discloses no reasonable cause of action and that the Federal Court is without jurisdiction to entertain the plaintiff's claim in negligence and conspiracy against the College.

Held, the motion should be dismissed.

For Federal Court jurisdiction to exist there must be: (1) a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament; (2) an existing body of federal law essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction; and (3) the federal law on which the case is based must be constitutionally valid: *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752.

The third test has been met. The constitutional validity of the *Narcotic Control Act* has been established: *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984.

In order to pass the second test, that there be existing and applicable federal law, it is necessary to determine whether the plaintiff's claim in negligence and conspiracy against the College is "so integrally connected" or has a "close, practical relationship" to the federal matter in issue as those phrases are used in the *Miida* case. In the present case, the requirement in Regulations section 58 that the Minister consult with the licensing authority in the province in which the practitioner is entitled to practice before issuing a notice to pharmacists, acts as the underpinning of the claim against the College. The advice given by the College to the Minister is the essence of the plaintiff's claim; it is crucial to the decision that the Minister ultimately makes. In the words of *Oag v. Canada*, [1987] 2 F.C. 511 (C.A.), the opportunity for the cause of action to arise as between the plaintiff and the College was created by federal law—in the case at bar, by the *Narcotic Control Regulations*. Thus, the requirement of an integral relationship of the claim against the College with federal law has been satisfied.

The requirement that there be statutory jurisdiction has also been met. Reference was made to *Marshall v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 437 (T.D.), where subsection 17(1) of the *Federal Court Act* was seen as being broad enough to confer jurisdiction on the Court over the plaintiff's claims against both the Crown and the Union. The claims were found to be intimately intertwined. In the case at bar, the attack against the Crown as to the validity of the section 58 notice and the claim in negligence and conspiracy against the College are intertwined. Should the claim against the College be substantiated, then the attack on the section 58 notice is likely to be sustainable also. In any event, the motion had to be dismissed

les stupéfiants pour interdire aux distributeurs autorisés et aux pharmaciens d'exécuter les ordonnances du praticien demandeur qui visaient des médicaments contenant un stupéfiant. Il est allégué que le demandeur prescrivait des stupéfiants alors que ceux-ci n'étaient pas nécessaires aux soins prodigués au patient. Le ministre a également révoqué l'autorisation du demandeur de prescrire de la méthadone. La déclaration du demandeur conteste la validité des actions du ministre et sollicite divers redressements. Le College of Physicians and Surgeons of British Columbia a présenté la requête en l'espèce sollicitant la radiation de la déclaration en ce qui le concerne aux motifs que celle-ci ne révèle aucune cause raisonnable d'action et que la Cour fédérale n'est pas compétente à instruire l'action alléguant négligence et entente délictueuse qui a été intentée par le demandeur contre le Collège.

Jugement: la requête devrait être rejetée.

Pour que la Cour fédérale soit compétente: (1) il doit y avoir une attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral; (2) il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales essentielles à la solution du litige et constituant le fondement de l'attribution légale de compétence; (3) la loi fédérale invoquée dans l'affaire doit être constitutionnelle: *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752.

Il a été satisfait au troisième critère. La constitutionnalité de la *Loi sur les stupéfiants* a été établie: *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984.

Pour que le second critère, visant l'existence d'une législation fédérale applicable, soit satisfait, il est nécessaire de déterminer si la demande fondée sur la négligence et l'entente délictueuse qui a été présentée par le demandeur contre le Collège est «entièrement liée» à l'objet fédéral en cause ou entretient un «rapport étroit existant en pratique» avec cet objet au sens où ces expressions sont utilisées dans l'arrêt *Miida*. En l'espèce, l'exigence de l'article 58 du Règlement que le ministre consulte les autorités chargées de délivrer les permis dans la province où le praticien est autorisé à exercer avant de donner l'avis visé aux pharmaciens constitue le fondement de l'action intentée contre le Collège. L'action du demandeur se fonde essentiellement sur le conseil donné par le Collège au ministre; ce conseil est un moteur important de la décision que prendra ultimement le ministre. Reprenant les termes utilisés dans l'arrêt *Oag c. Canada*, [1987] 2 C.F. 511 (C.A.), la législation fédérale—en l'occurrence, le *Règlement sur les stupéfiants*—est à l'origine de la cause d'action existant entre le demandeur et le Collège. En conséquence, l'exigence que l'action intentée contre le Collège entretienne un rapport de partie intégrante avec le droit fédéral a été satisfaite.

L'exigence de l'attribution de compétence par une loi a également été satisfaite. Il a été fait référence à la décision rendue dans l'affaire *Marshall c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 437 (1^{re} inst.), dans laquelle le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* a été considéré comme ayant une portée suffisamment large pour habiliter la Cour à entendre une action intentée par la demanderesse à la fois contre la Couronne et contre le syndicat en cause. Il a été décidé que ces actions étaient étroitement entremêlées. En l'espèce, l'action contre la Couronne contestant la validité de l'avis prévu à l'article 58 et l'action alléguant négligence et entente délictueuse intentée contre le Collège sont liées. Si le bien-fondé de l'action intentée

as it had not been demonstrated beyond all doubt that no cause of action existed as against the College.

contre le Collège était établi, il est probable que le bien-fondé de la contestation de l'avis prévu à l'article 58 le serait également. Quoi qu'il en soit, la requête devait être rejetée puisqu'il n'avait pas été établi au-delà de tout doute qu'aucune cause d'action n'existait contre le Collège.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

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

APPLIED:

ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics et al., [1986] 1 S.C.R. 752.

DISTINGUISHED:

Anglophone Ltd. v. The "Ikaros", [1973] F.C. 483; 39 D.L.R. (3d) 446 (T.D.).

CONSIDERED:

Marshall v. The Queen, [1986] 1 F.C. 437 (T.D.); *Rhine v. The Queen; Prytula v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442; *R. v. Rhine*, [1978] 1 F.C. 356 (T.D.); *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.).

REFERRED TO:

Schmeichel v. Lane, Thatcher and Bernston (1984), 28 Sask. R. 311 (Q.B.); *Thompson v. Coquitlam* (1979), 15 B.C.L.R. 59 (S.C.); *Roberts v. Canada*, [1987] 2 F.C. 535 (C.A.), aff'g [1987] 1 F.C. 155 (T.D.); *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984; *Desbiens v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 20 (T.D.); *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *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.

COUNSEL:

Daniel J. Barker for plaintiff.
M. R. Taylor for defendants Minister of National Health and Welfare, Director of the Bureau of Dangerous Drugs of the Department of National Health and Welfare.

Douglas H. Clarke for defendant College of Physicians and Surgeons of British Columbia.

SOLICITORS:

Kopelow & Barker, Vancouver, for plaintiff.

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

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

b

DÉCISION APPLIQUÉE:

ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre, [1986] 1 R.C.S. 752.

c

DISTINCTION FAITE AVEC:

Anglophoto Ltd. c. Le «Ikaros», [1973] C.F. 483; 39 D.L.R. (3d) 446 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

d

Marshall c. La Reine, [1986] 1 C.F. 437 (1^{re} inst.); *Rhine c. La Reine; Prytula c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442; *R. c. Rhine*, [1978] 1 C.F. 356 (1^{re} inst.); *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.).

e

DÉCISIONS CITÉES:

Schmeichel c. Lane, Thatcher and Bernston (1984), 28 Sask. R. 311 (B.R.); *Thompson c. Coquitlam* (1979), 15 B.C.L.R. 59 (C.S.); *Roberts c. Canada*, [1987] 2 C.F. 535 (C.A.), confirmant [1987] 1 C.F. 155 (1^{re} inst.); *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984; *Desbiens c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 20 (1^{re} inst.); *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695; *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.

g

AVOCATS:

Daniel J. Barker pour le demandeur.
M. R. Taylor pour le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, le directeur du Bureau des drogues dangereuses du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, défendeurs.

Douglas H. Clarke pour le College of Physicians and Surgeons of British Columbia, défendeur.

PROCUREURS:

Kopelow & Barker, Vancouver, pour le demandeur.

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

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

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

Douglas, Symes & Brissenden, Vancouver, pour le College of Physicians and Surgeons of British Columbia, défendeur.

The following are the reasons for order rendered in English by

REED J.: The College of Physicians and Surgeons of British Columbia brings a motion to have the plaintiff's statement of claim struck out as against it on the grounds that: (1) the statement of claim discloses no reasonable cause of action—refer: Rule 419(1)(a) of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663]; (2) the Federal Court has no jurisdiction over the action brought by the plaintiff against the College as a defendant.

The plaintiff's action arose out of a notice issued by the Minister of National Health and Welfare pursuant to section 58 of the *Narcotic Control Regulations* [C.R.C., c. 1041]. For the purpose of these reasons, the Minister of National Health and Welfare and the Director of the Bureau of Dangerous Drugs will be referred to collectively as the "Minister" or sometimes as "the Crown".

Under the *Narcotic Control Regulations*, a medical practitioner is allowed to prescribe narcotics to persons under his or her professional care when required for treatment:

53. . . .

(2) Subject to subsection (3), a practitioner may administer, prescribe, give, sell or furnish a narcotic to a person . . . if

(b) the narcotic is required for the condition for which the person . . . is receiving treatment.

Practitioners may also prescribe methadone (for the treatment of drug addiction) when an authorization is held from the Minister:

68. (1) Where he deems it to be in the public interest, or in the interests of science, the Minister may in writing authorize

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

LE JUGE REED: Le College of Physicians and Surgeons of British Columbia [ci-après appelé le «Collège»] présente une requête sollicitant la radiation de la déclaration du demandeur en ce qui le concerne, aux motifs que: (1) la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action—se reporter à la Règle 419(1)a des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663]; (2) la Cour fédérale n'est pas compétente à instruire l'action intentée par le demandeur contre le Collège défendeur.

L'action du demandeur procède d'un avis publié par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social conformément à l'article 58 du *Règlement sur les stupéfiants* [C.R.C., chap. 1041]. Pour les fins des présents motifs, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et le directeur du Bureau des drogues dangereuses seront tous deux désignés sous le nom «ministre» ou, parfois, sous le nom «la Couronne».

En vertu du *Règlement sur les stupéfiants*, un praticien de la médecine peut prescrire des stupéfiants aux personnes soumises à ses soins professionnels si ces stupéfiants sont nécessaires aux soins donnés:

53. . . .

(2) Sous réserve du paragraphe (3), un praticien peut administrer, prescrire, donner, vendre ou fournir un stupéfiant à une personne . . .

(b) si le stupéfiant est nécessaire pour l'état pathologique de la personne . . . qui reçoit ces soins.

Les praticiens peuvent également prescrire de la méthadone (dans le cadre des soins relatifs à la toxicomanie) avec l'autorisation du ministre:

68. (1) Lorsqu'il le juge opportun dans l'intérêt public ou à des fins scientifiques, le Ministre peut autoriser par écrit

(d) any practitioner to administer, prescribe, give, sell or furnish methadone to a person . . . who is a patient under his professional treatment,

d) un praticien à administrer, prescrire, donner, vendre ou fournir de la méthadone à une personne . . . soumis[e] à ses soins professionnels,

Regulation 58 authorizes the Minister to give notice to licensed dealers and pharmacists requiring them not to dispense medication with a narcotic content in response to prescriptions written by a particular practitioner. Such a notice can only be issued "after consultation with the licensing authority of the province in which the practitioner is registered and entitled to practice":

58. The Minister

(b) may, . . . after consultation with the licensing authority of the province in which the practitioner is registered and entitled to practise

give notice to licensed dealers and pharmacists . . .

The grounds on which such notice is given are set out in Regulation 60 and one such ground is that the practitioner has violated section 53 of the Regulations. A notice respecting the plaintiff was issued pursuant to this provision. The notice was sent because it was alleged the plaintiff was prescribing narcotics when not necessary for the treatment of the patient. The Minister subsequently also revoked the plaintiff's authorization to prescribe methadone.

The plaintiff's statement of claim attacks the validity of the Minister's actions on several grounds; two of them are that the notice is: (1) invalid for having been issued without due regard to the principles of natural justice or fairness; (2) invalid for having been made on unreasonable grounds. The plaintiff alleges: that the College of Physicians and Surgeons of British Columbia made negligent or false representations to the Minister; that it made such representations "in bad faith and so as to intentionally interfere with the ability and right of the plaintiff to carry on his chosen profession"; that "the College and the Minister have conspired to interfere with the ability and right of the plaintiff to carry on his chosen profession" (paragraph 12 of the statement of claim).

a Le règlement 58 autorise le ministre à communiquer aux distributeurs autorisés et aux pharmaciens un avis portant qu'ils ne doivent pas exécuter les ordonnances d'un praticien particulier qui visent des médicaments contenant un stupéfiant. b Un tel avis ne peut être délivré qu'«après consultation avec les autorités chargées de délivrer les permis dans la province où le praticien est inscrit et autorisé à exercer»:

58. Le Ministre

b) peut . . . après consultation avec les autorités chargées de délivrer les permis dans la province où le praticien est inscrit et autorisé à exercer,

d communiquer aux distributeurs autorisés et aux pharmaciens . . .

e Les motifs pour lesquels un tel avis peut être donné, qui sont énumérés au règlement 60, comprennent le non-respect, par un praticien, de l'une des dispositions de l'article 53 du Règlement. Un avis concernant le demandeur a été délivré conformément à cette disposition. Cet avis faisait suite à des allégations voulant que le demandeur ait prescrit des stupéfiants sans que ceux-ci soient nécessaires aux soins donnés au patient. Le ministre a ensuite également révoqué l'autorisation du demandeur de prescrire de la méthadone.

g La déclaration du demandeur conteste la validité des actions du ministre en invoquant différents motifs; selon deux de ces motifs l'avis serait: (1) invalide parce qu'il aurait été délivré sans que soient observés les principes de la justice naturelle ou de l'équité; (2) invalide parce que fondé sur des motifs non raisonnables. Le demandeur soutient ce qui suit: le College of Physicians and Surgeons of British Columbia a soumis des observations empreintes de négligence ou erronées au ministre; il a fait de telles observations [TRADUCTION] «de mauvaise foi et avec l'intention de faire obstacle au droit et à la capacité du demandeur d'exercer la profession qu'il a choisie»; [TRADUCTION] «le Collège et le ministre ont conspiré pour faire obstacle au droit et à la capacité du demandeur d'exercer la profession qu'il a choisie» (paragraphe 12 de la déclaration).

The plaintiff seeks: a declaration, *certiorari*, *mandamus*, an interim injunction, a permanent injunction, an order that the information on which the Minister and the College acted be made available to him, an order that the Minister provide him with a full hearing and the right to cross-examine, and general and special damages (paragraph 13 of the statement of claim).

Disclosure of Information on which Minister and College Acted

Counsel for the College argues that the claim for disclosure of the information on which the Minister and the College acted is not supported by any statutory, contractual or other allegation and, therefore, establishes no cause of action and should be struck out. I think this aspect of the plaintiff's claim cannot be said to be so obviously insupportable that it should be struck out at this stage. The plaintiff alleges a lack of natural justice—that he has not been given the opportunity to meet the case against him. Mr. Justice Dubé found that a *prima facie* case to this effect existed and granted an interim order setting aside the section 58 notice [(1987), 6 F.T.R. 83 (F.C.T.D.)]. The final relief sought by the plaintiff is framed in a number of alternate remedies, among which are: the permanent quashing of the section 58 notice; an opportunity to meet the case against him. The relief claimed, in paragraph 13(g) of the statement of claim seeking full disclosure of information is clearly linked to these claims, and specifically to his claim that he have an opportunity to meet the case against him. I do not think the challenged part of the statement of claim is so disconnected from the cause of action in general and from the other headings of relief sought that it should be struck out.

Quite apart from any specific claim in the statement of claim, the plaintiff could require such disclosure from the Minister as part of the discovery proceedings. Such could also be obtained from the College as long as the College is a party to the action. If the College were not a party, then,

Le demandeur sollicite: un jugement déclaratoire, la délivrance d'un bref de *certiorari*, d'un bref de *mandamus*, d'une injonction provisoire, d'une injonction définitive, d'une ordonnance portant que lui soit communiquée la dénonciation sur laquelle se sont fondés le ministre et le Collège pour prendre les mesures qu'ils ont prises, une ordonnance prescrivant au ministre de voir à ce qu'il bénéficie d'une audience complète ainsi que du droit de contre-interroger les témoins, ainsi que des dommages-intérêts généraux et spéciaux (paragraphe 13 de la déclaration).

Divulgence de la dénonciation sur laquelle le ministre et le Collège se sont fondés pour agir

L'avocat du Collège soutient que la demande de divulgation de la dénonciation sur laquelle le ministre et le Collège se sont fondés ne prend appui sur aucune allégation relative à une loi, à un contrat ou à autre chose et, en conséquence, ne révèle aucune cause d'action et devrait être radiée. Je n'estime pas que l'on puisse dire que cette partie de la demande du demandeur est si manifestement déraisonnable qu'elle devrait être radiée au présent stade. Le demandeur allègue que la justice naturelle n'a pas été respectée, qu'on ne lui a pas donné la possibilité de se défendre. Le juge Dubé a conclu que cette allégation semblait fondée de prime abord et a prononcé une ordonnance provisoire annulant l'avis visé à l'article 58 [(1987), 6 F.T.R. 83 (C.F. 1^{re} inst.)]. Les demandes subsidiaires du demandeur font état du redressement définitif recherché; ces demandes visent notamment l'annulation permanente de l'avis prévu à l'article 58 ou la possibilité de repousser les accusations portées contre lui. Le redressement demandé au paragraphe 13(g) de la déclaration, qui vise la divulgation complète de la dénonciation, est clairement relié à ces demandes, et, en particulier, à la possibilité de se défendre. Je ne crois pas que la partie attaquée de la déclaration soit à ce point détachée de la cause d'action en général et des autres redressements recherchés qu'elle doive être radiée.

Mise à part toute réclamation particulière figurant dans la déclaration, le demandeur pourrait exiger une telle divulgation du ministre dans le cadre des procédures relatives à la communication de documents et à l'interrogatoire préalable. Il pourrait également obtenir cette divulgation du

although the discovery of documents might still be had from it pursuant to Rule 464 of the *Federal Court Rules* discovery in its usual sense would not be available. It is of course the object of the present proceedings to have the College struck out as a party on the ground that the Federal Court's jurisdiction does not extend to cover it. More will be said with respect to this issue later.

Claim Respecting Conspiracy

Counsel for the College argues that the plaintiff's claim respecting conspiracy should be struck out. It is his contention that insufficient facts are pleaded in the statement of claim to support such a claim. Specifically, it is said no facts are pleaded as to an agreement or joint action having been carried out by the two defendants (the Minister and the College). I think the pleading is clearly deficient. See: Bullen and Leake and Jacob's *Precedents of Pleadings* (12th ed.), at page 341; *Schmeichel v. Lane, Thatcher and Bernston* (1984), 28 Sask. R. 311 (Q.B.); *Thompson v. Coquitlam* (1979), 15 B.C.L.R. 59 (S.C.). The last section of paragraph 12 of the statement of claim (the allegation of conspiracy) will be struck out with leave to the plaintiff to amend that claim and plead more specifically with respect thereto.

Jurisdiction—the Defendant College

This leaves for consideration the argument whether there is any jurisdiction at all in this Court to entertain the plaintiff's claim against the defendant, the College of Physicians and Surgeons of British Columbia. There has not developed in our jurisprudence the concepts of pendant and ancillary jurisdiction which have been used in the United States to protect litigants from the inefficiencies and costs involved in having to split actions between federal and state courts. In that jurisdiction it seems fairly clear that a claim such as that brought by the plaintiff could proceed as against both defendants in one court. However, the situation is more restrained in our jurisprudence.

Collège pourvu que celui-ci soit partie à l'action; si ce n'était pas le cas, il pourrait tout de même être obligé à la communication des documents visés conformément à la Règle 464 des *Règles de la Cour fédérale*, mais il ne saurait y avoir interrogatoire préalable, au sens ordinaire de cette expression. Les présentes procédures ont évidemment pour objet de faire radier le Collège du nombre des parties au motif qu'il n'est pas assujéti à la compétence de la Cour fédérale. Nous parlerons davantage de cette question plus loin.

La demande visant la conspiration

L'avocat du Collège soutient que la demande présentée par la demanderesse relativement à la conspiration devrait être radiée. Il excipe de l'insuffisance des faits allégués dans la déclaration au soutien d'une telle demande. De façon précise, il dit qu'aucun fait n'a été plaidé pour établir l'existence d'un accord ou d'une action concertée de la part des deux défendeurs (le ministre et le Collège). Je crois que les allégations de la déclaration sont clairement insuffisantes à cet égard. Voir: *Precedents of Pleadings* (12^e éd.), de Bullen, Leake et Jacob, à la page 341; *Schmeichel c. Lane, Thatcher and Bernston* (1984), 28 Sask. R. 311 (B.R.); *Thompson c. Coquitlam* (1979), 15 B.C.L.R. 59 (C.S.). La dernière partie du paragraphe 12 de la déclaration (l'allégation relative à la conspiration) sera radiée et le demandeur sera autorisé à modifier sa déclaration et à étayer cet aspect de sa demande de façon plus détaillée.

Compétence—le Collège défendeur

Il reste donc à examiner l'argument voulant que cette Cour ne soit point compétente à instruire la demande présentée par le demandeur contre le défendeur le College of Physicians and Surgeons of British Columbia. Notre jurisprudence n'a pas élaboré les concepts de compétence suspensive et accessoire qui ont été utilisés aux États-Unis pour épargner aux parties l'inefficacité et les frais découlant de la nécessité de diviser des actions entre les tribunaux fédéraux et étatiques. Il semble assez clair que, dans ce ressort, une demande comme celle que présente le demandeur pourrait, en ce qui concerne les deux défendeurs en l'espèce, être instruite par un seul tribunal. Toutefois, notre jurisprudence est plus réservée à cet égard.

The jurisdictional argument before me focussed on the decision in *Marshall v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 437 (T.D.). In the *Marshall* case it was found that on the facts of that case, jurisdiction existed in the Federal Court to entertain a plaintiff's claim, not only against the Crown as employer, but also against the Public Service Alliance, the plaintiff's union. Counsel for the College argues that: (1) the decision in the *Marshall* case is not good law, or at best it is too broadly stated; and (2) in any event, the facts in this case do not bring it within the parameters of the *Marshall* decision.

Counsel quickly recognized that the first argument was not likely to be an easy one to pursue before me. The decision in the *Marshall* case was not appealed but there was at the time this motion was heard an appeal filed in *Roberts v. Canada* (A-585-86), a decision of Joyal J. which raised the same issues [[1987] 1 F.C. 155]. I decided, and advised counsel that, I would reserve judgment on this motion pending the outcome of that appeal. The *status quo* between the parties is presently being preserved by the interim injunction order of Mr. Justice Dubé and I could see little prejudice to either party in the delay thus imposed. It was clear that a Court of Appeal decision on this issue was likely to be rendered in the early part of 1987. In any event not only has the Federal Court of Appeal decision in the *Roberts* case now been rendered [[1987] 2 F.C. 535] but the relevant issue has also been addressed in *Oag v. Canada* [[1987] 2 F.C. 511] and by the Supreme Court in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752.

Counsel were asked and have presented written argument on this recent jurisprudence. The starting point is then *ITO v. Miida Electronics*. In that decision the Supreme Court held that for Federal Court jurisdiction to exist: (1) there must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament; (2) there must be an existing body of

L'argument fondé sur la compétence qui m'a été présenté se concentrait sur la décision rendue dans l'affaire *Marshall c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 437 (1^{re} inst.). Dans cette affaire, on a conclu d'après les faits que la Cour fédérale était compétente à instruire une demande présentée par une demanderesse non seulement en ce qui concernait la Couronne en qualité d'employeur, mais encore en ce qui concernait l'Alliance de la Fonction publique, le syndicat de la demanderesse. L'avocat du Collège soutient ce qui suit: (1) la décision rendue dans l'affaire *Marshall* est erronée en droit ou, au mieux, est rédigée de façon trop large; et (2) quoi qu'il en soit, les faits de la présente affaire lui rendent inapplicable le jugement rendu dans l'affaire *Marshall*.

L'avocat du Collège a volontiers reconnu que le premier de ces arguments était difficile à soutenir devant moi. La décision rendue dans l'affaire *Marshall* n'a pas été contestée mais, au moment de l'audition de la présente requête, un appel a été formé à l'encontre du jugement rendu dans l'affaire *Roberts c. Canada* (A-585-86), une décision du juge Joyal portant sur ces mêmes questions [[1987] 1 C.F. 155]. J'ai décidé et avisé les avocats que je réserverais mon jugement sur cette requête jusqu'à ce qu'il ait été statué sur cet appel. Le statu quo entre les parties est présentement maintenu par l'ordonnance d'injonction provisoire prononcée par le juge Dubé, et il m'apparaissait que ce retard ne causerait un grand préjudice ni à l'une ni à l'autre des parties. Il était clair que la Cour d'appel trancherait probablement cette question tôt dans l'année 1987. Quoi qu'il en soit, non seulement la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Roberts* a-t-elle été rendue [[1987] 2 C.F. 535] mais il a également été statué sur la question en jeu dans l'affaire *Oag c. Canada* [[1987] 2 C.F. 511] et, par la Cour suprême, dans l'arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752.

Les avocats se sont vus demander et ont présenté des observations écrites sur cette jurisprudence récente. Le point de départ est donc l'arrêt *ITO c. Miida Electronics Inc.* Dans cette décision, la Cour suprême a conclu que, pour que la Cour fédérale soit compétente: (1) il doit y avoir une attribution de compétence par une loi du Parle-

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 that phrase is used 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)]. In the *Marshall* case the first and second categories referred to in *Miida* were described as (1) a requirement that statutory jurisdiction exist and (2) a requirement that constitutional jurisdiction exist (this last being labelled as such because section 101 of the *Constitution Act, 1867* was seen as having been interpreted to require existing and applicable federal law). The third requirement in the *Miida* case, that the federal law on which the case is based must be constitutionally valid as within Parliament's legislative jurisdiction pursuant to section 91 of the *Constitution Act, 1867*, was not referred to as such in the *Marshall* case, although the legislation there in question, the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32 and the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35 clearly met that test. In this case the constitutional validity of the underlying federal law, *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1 as amended, is clearly established: refer *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984. Thus there is no need in the context of this case to consider further the third requirement of the *Miida* decision. It is clearly met.

(i) existing and applicable federal law

I will turn first to the requirement that there must be existing and applicable federal law which operates as an underpinning for the Court's jurisdiction (the second requirement of *Miida*). The defendant College claims that the test of jurisdiction which must be applied is that set out in *Anglophoto Ltd. v. The "Ikaros"*, [1973] F.C. 483, at page 498; 39 D.L.R. (3d) 446 (T.D.), at

ment fédéral; (2) il doit exister un ensemble de règles de droit fédéral essentiel à la solution du litige et constituant 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'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)]. Dans l'affaire *Marshall*, pour désigner le premier et le second critère mentionnés dans l'arrêt *Miida* on parle de (1) l'exigence d'une compétence conférée par la loi et (2) de l'exigence d'une compétence conférée par la Constitution (cette dernière exigence est ainsi désignée parce que l'on a considéré que l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* avait été interprété comme exigeant l'existence d'une législation fédérale applicable). Le troisième critère énoncé dans l'arrêt *Miida*, selon lequel la loi fédérale invoquée dans cette affaire doit être constitutionnellement valide au sens où elle doit entrer dans le cadre de la compétence législative conférée au Parlement par l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, n'a pas été mentionné comme tel dans l'affaire *Marshall*, même si les lois dont il y est question, la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-32 et ses modifications ainsi que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35 et ses modifications satisfaisaient clairement à ce critère. En l'espèce, la constitutionnalité de la loi fédérale invoquée, la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, chap. N-1 et ses modifications, est clairement établie: voir *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984. Point n'est donc besoin, dans le contexte de l'espèce, d'examiner plus avant le troisième critère posé par l'arrêt *Miida*. Il y est manifestement satisfait.

(i) l'existence d'une législation fédérale applicable

Je traiterai tout d'abord du critère visant l'existence d'une législation fédérale applicable fondant la compétence de la Cour (le second critère énoncé dans l'arrêt *Miida*). Le Collège défendeur soutient que le critère applicable relativement à la question de la compétence est le critère énoncé dans l'affaire *Anglophoto Ltd. c. Le "Ikaros"*, [1973] C.F. 483, à la page 498; 39 D.L.R. (3d) 446 (1^{re} inst.),

page 459 and applied in other cases such as *Desbiens v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 20 (T.D.). That is that one must ask whether:

... this Court would have jurisdiction if the claim advanced against one particular defendant stood alone and were not joined in an action against other defendants over whom there properly was jurisdiction.

That may well be the correct test in cases such as *Anglophoto* and *Desbiens* or *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695 when there is no federal statutory underpinnings or shelter on which to ground the claim, for example when the claim is purely one of contract or tort based on provincial law. But, my understanding of the *Miida* case, the *Rhine*; *Prytula* case and *Bensol* case, as well as those such as *Tropwood A.G. et al. v. Sivaco Wire & Nail Co. et al.*, [1979] 2 S.C.R. 157 and *Antares Shipping Corporation v. The Ship "Capricorn" et al.*, [1980] 1 S.C.R. 553 is that a prior or slightly different question must be asked.

Prior to the more recent jurisprudence some indication of what is required to fulfill the test that there be existing and applicable federal law was found in the Supreme Court decisions in *Rhine v. The Queen*; *Prytula v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442. In *Rhine v. The Queen* the Crown sought to recover an amount owed on a loan pursuant to the *Prairie Grain Advance Payments Act* [R.S.C. 1970, c. P-18]. This Court held [in *R. v. Rhine*], [1978] 1 F.C. 356 (T.D.), at pages 363-364, that in order to have jurisdiction:

It is not enough that the liability arises in consequence of a [federal] statute.

In the present instance while the *Prairie Grain Advance Payments Act* authorizes the making of advances and prescribes the conditions on which these advances may be made by the Board as an agency of Her Majesty the Queen in the right of Canada, it does not, in itself, impose a liability and there is no liability except that undertaken by the borrower which liability flows not from the statute but from the borrower's contractual promise to repay. [Underlining added.]

The Supreme Court found this to be too stringent a requirement. Chief Justice Laskin, at pages 446-447 said:

à la page 459, qui a été appliqué dans d'autres décisions, telle celle rendue dans l'affaire *Desbiens c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 20 (1^{re} inst.). Ainsi doit-on se demander si:

... la Cour serait compétente si l'action était intentée contre un seul des défendeurs au lieu d'être greffée à une action contre d'autres défendeurs qui sont à bon droit soumis à la compétence de la Cour.

Ce critère peut très bien être approprié dans des affaires comme les affaires *Anglophoto*, *Desbiens* ou *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695, où aucune loi fédérale ne peut servir de fondement ou d'abri à la demande, par exemple lorsque la demande procède uniquement d'un contrat ou d'un délit ayant son fondement dans le droit provincial. Cependant, selon mon interprétation des arrêts *Miida*, *Rhine*; *Prytula* et *Bensol*, ainsi que des arrêts tels *Tropwood A.G. et autres c. Sivaco Wire & Nail Co. et autres*, [1979] 2 R.C.S. 157 et *Antares Shipping Corporation c. Le navire "Capricorn" et autres*, [1980] 1 R.C.S. 553, une question préalable ou légèrement différente doit être posée.

Avant que ne soient prononcés les jugements plus récents, la Cour suprême, dans les arrêts *Rhine c. La Reine*; *Prytula c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442, a fourni certaines indications sur ce qui est nécessaire pour satisfaire au critère relatif à l'existence d'une législation fédérale applicable. Dans l'affaire *Rhine c. La Reine*, la Couronne cherchait à recouvrer un montant dû en vertu d'un prêt consenti conformément à la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* [S.R.C. 1970, chap. P-18]. Cette Cour a conclu [dans *R. c. Rhine*], [1978] 1 C.F. 356 (1^{re} inst.), aux pages 363 et 364, que pour qu'elle ait compétence:

Il ne suffit pas que l'obligation naisse par l'effet d'une loi [fédérale].

En l'espèce, la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* autorise le versement de tels paiements et prescrit les conditions dans lesquelles ils peuvent être faits par la Commission en sa qualité de mandataire de Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Mais la Loi n'impose pas, en elle-même, une obligation, et il n'en existe aucune, sauf celle souscrite par l'emprunteur, obligation qui découle non de la Loi, mais de l'engagement contractuel de rembourser souscrit par l'emprunteur. [Les soulignements sont ajoutés.]

La Cour suprême a conclu que cette exigence était trop rigoureuse. Le juge en chef Laskin a dit aux pages 446 et 447:

... 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 Advance Payments 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. [Underlining added.]

Another articulation of the required test was set out by Mr. Justice Le Dain in *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.). He referred to the requirement as follows [at page 583]:

It should be sufficient in my opinion if the rights and obligations of the parties are to be determined to 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. [Underlining added.]

The Supreme Court expressed this requirement in the *Miida* case in the following terms (at pages 774-775):

It is important, therefore, to establish that the subject-matter under consideration in any case is so integrally connected to maritime matters

... the stevedoring function "is an integral part of carrying on the activity of shipping,"

It is clear, in my view, that such incidental storage by the carrier itself or by a third party under contract to the carrier is also a matter of maritime concern by virtue of the "close, practical relationship of the terminal operation to the performance of the contract of carriage" [Underlining added.]

Thus in my view the question becomes whether the plaintiff's claims in negligence and conspiracy against the defendant *College* can be said "to be determined to some material extent" by federal law—the test Mr. Justice Le Dain described in the *Bensol* case; or fall within a federal "statutory shelter" in the sense that that concept is used in the *Rhine; Prytula* cases, or to be "so integrally

... 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.

- ^a Certes, l'application de la Loi [*Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*] emporte un engagement ou des conséquences contractuelles, mais cela ne veut pas dire que la Loi 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*. [Les soulignements sont ajoutés.]

- ^d Le critère applicable a été énoncé d'une autre manière par le juge Le Dain dans l'arrêt *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.). Il a décrit cette exigence de la manière suivante [à la page 583]:

^e Il devrait être suffisant, à mon avis, que les droits et obligations des 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. [Les soulignements sont ajoutés.]

- ^f Dans l'arrêt *Miida* la Cour suprême a énoncé le critère applicable dans les termes suivants (aux pages 774 et 775):

Il est donc important de démontrer que la question examinée dans chaque cas est entièrement liée aux affaires maritimes . . .

- ^g . . . la manutention [TRADUCTION] «est partie intégrante des transports maritimes», . . .

- ^h Il est clair, à mon sens, que cet entreposage accessoire par le transporteur lui-même, ou par un tiers lié par contrat avec le transporteur, est aussi une affaire d'intérêt maritime en vertu du «rapport étroit existant en pratique entre le transit et l'exécution du contrat de transport» . . . [Les soulignements sont ajoutés.]

- ⁱ À mon avis, la question devient donc celle de savoir si les actions fondées sur la négligence et la conspiration formées par le demandeur contre le Collège défendeur peuvent être considérées comme «déterminées jusqu'à un certain point» par le droit fédéral, critère énoncé par le juge Le Dain dans l'affaire *Bensol*, ou si ces actions bénéficient d'un «abri» offert par la loi au sens où ce concept est

connected” or have a “close, practical relationship” to the federal matter in issue as those phrases are used in the *Miida* case.

On this point the recent decision of the Federal Court of Appeal in *Oag v. Canada* is particularly instructive. That case dealt with a claim for false arrest and imprisonment against Her Majesty the Queen, the National Parole Board and various individuals. The claim arose out of a practice called gating which the Supreme Court has declared unconstitutional. That practice involved the release and immediate re-arrest of a penitentiary inmate. A motion to strike out the action against the individuals was brought on the ground that that action was outside the jurisdiction of the Federal Court. It was argued that the right to bring a claim for false arrest or false imprisonment was not one created by federal law. The Federal Court of Appeal stated at pages 519-521 of its decision:

The source of the freedom being enjoyed by him [the plaintiff] at the time of his alleged false arrest and imprisonment is found in federal law. The relevant statutory provisions are subsection 24(1) of the *Penitentiary Act* [R.S.C. 1970, c. P-6 (as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 41)], and subsection 10(1), section 12 and subsections 15(1) and (2) of the *Parole Act* [R.S.C. 1970, c. P-2 (as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 28)]:

If the torts of false arrest and imprisonment were committed as alleged, they were committed because his [the plaintiff's] right to freedom thus delineated [by the *Parole Act* and the *Penitentiary Act*] was interfered with. I do not think that law need expressly provide a remedy for such interference for the claims to be governed by it. These torts, in my view, depend for their existence upon federal law [Emphasis added.]

This is obviously directly analogous to the situation in the present case. 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.

utilisé dans les affaires *Rhine; Prytula*, ou si elles sont «entièrement liées» à l'objet fédéral en cause ou entretiennent un «rapport étroit existant en pratique» avec cet objet au sens où ces expressions sont utilisées dans l'arrêt *Miida*.

À cet égard la décision prononcée récemment par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Oag c. Canada* est particulièrement révélatrice. Dans cette affaire, on avait intenté une action pour arrestation et emprisonnement illégaux contre Sa Majesté la Reine, la Commission nationale des libérations conditionnelles et divers particuliers. Cette action visait une pratique appelée *gating* (blocage), pratique que la Cour suprême a déclarée inconstitutionnelle. Cette pratique consistait à remettre un détenu de pénitencier en liberté pour l'arrêter immédiatement à nouveau. On a présenté une requête visant la radiation de l'action intentée contre les particuliers en invoquant que la Cour fédérale n'était point compétente à instruire une telle action. Il a été soutenu que le droit d'intenter une action fondée sur une arrestation illégale ou un emprisonnement arbitraire n'avait pas été créé par le droit fédéral. La Cour d'appel fédérale a déclaré aux pages 519 à 521 de sa décision:

La liberté dont il [le demandeur] jouissait au moment de sa prétendue arrestation illégale et de son prétendu emprisonnement arbitraire prend sa source dans le droit fédéral. Les dispositions législatives pertinentes sont le paragraphe 24(1) de la *Loi sur les pénitenciers* [S.R.C. 1970, chap. P-6 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 41)] et le paragraphe 10(1), l'article 12 et les paragraphes 15(1) et (2) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* [S.R.C. 1970, chap. P-2 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 28)]:

S'il y a eu arrestation illégale et emprisonnement arbitraire comme il a été allégué, ces délits ont été commis parce qu'on a porté atteinte au droit de l'appelant [le demandeur], ainsi délimité [par la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et la *Loi sur les pénitenciers*], de rester libre. Je ne crois pas que la loi ait à prévoir expressément un recours à l'égard d'une telle atteinte pour que les demandes soient régies par elle. L'existence de ces délits, à mon avis, repose sur le droit fédéral . . . [C'est moi qui souligne.]

La situation visée dans cette affaire est manifestement analogue en tout point à la situation en l'espèce. 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

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 *Narcotic Control Act* exists. In the words of the *Oag* decision the opportunity for the cause of action to arise as between the plaintiff and the defendant College was created by federal law—by the *Narcotic Control Regulations*.

(ii) statutory jurisdiction

This leaves for consideration the question of whether there is a statutory grant of authority allowing the Federal Court to deal with a claim such as that in issue in this case. If the reasoning in the *Marshall* case is sound such a grant can be found in subsection 17(1) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10].¹ I quote the relevant passages from the *Marshall* decision, [1986] 1 F.C. 437, at pages 447-449:

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

¹ The soundness of such reasoning was left open by the decision of the Federal Court of Appeal in the *Roberts* case, *supra*.

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. Reprenant les termes utilisés dans l'arrêt *Oag*, la législation fédérale—^d en l'occurrence, le *Règlement sur les stupéfiants*—est à l'origine de la cause d'action existant entre le demandeur et le Collège défendeur.

(ii) attribution de compétence par une loi

^e Il reste à examiner si la Cour fédérale s'est vue conférer par une loi la compétence lui permettant de juger une action comme celle qui est formée en l'espèce. Si le raisonnement fait dans l'affaire *Marshall* est exact, la compétence de la Cour trouve au paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10]¹ un fondement légal suffisant. Je cite les passages pertinents de la décision rendue dans l'affaire *Marshall*, [1986] 1 C.F. 437, aux pages 447 à 449:

^g 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 ^h 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.

ⁱ 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 exclusi-

¹ La Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Roberts*, précité, a laissé indécidée la question de la validité d'un tel raisonnement.

intended to disadvantage persons, in the position of the plaintiff, by requiring them to split a unified cause of action and bring part of 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. 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.

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.

Counsel for the defendant College argues that the plaintiff's claim against the Crown in this case and that against the College are not intimately intertwined because one is an attack on the validity of the section 58 notice on administrative law grounds and the other is a tort claim in negligence and conspiracy. It is argued that the two claims are expressly alternative, i.e. if the plaintiff succeeds against the Crown, he has no claim against the College. It is argued that there is no particular inconvenience to the plaintiff in being required to

vement. 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 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 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.

L'avocat du Collège défendeur soutient que l'action intentée contre la Couronne en l'espèce et celle qui est entamée contre le Collège ne sont pas étroitement liées puisque l'une conteste la validité de l'avis prévu à l'article 58 en se fondant sur des motifs de droit administratif tandis que l'autre action, fondée sur un délit, allègue négligence et entente délictueuse. L'on soutient que ces deux actions sont mutuellement exclusives l'une de l'autre, c'est-à-dire que le demandeur n'aurait aucun recours contre le Collège s'il avait gain de cause contre la Couronne. L'on soutient que le demandeur ne subirait aucun préjudice particulier s'il devait poursuivre les deux défendeurs pour des

pursue the two defendants in separate causes of action in different courts.

I do not agree. If the plaintiff's claims respecting negligence and conspiracy are substantiated, the attack on the section 58 notice is quite likely to be sustainable also. If the claims against the College can be substantiated there is probably an argument that the Minister's decision was based on findings of fact made in a perverse and capricious manner, or based on irrelevant considerations—these being valid grounds for challenging the ministerial decision on an administrative law basis. The two causes of action are not alternative and mutually exclusive; they are intimately intertwined. Also, if the conspiracy claim cannot be brought against both defendants in the Federal Court, the plaintiff will have to sue the Crown in the Federal Court for conspiring with the College, and sue the College in the Superior Court of the province for conspiring with the Crown, its servants and agents. Thus there is potential for duplication and conflicting findings of fact, burdens in cost both for the parties and the Courts.

In addition, it is only appropriate to strike out a statement of claim where it is beyond all doubt that no cause of action exists as against the party in question. I am not convinced that the test is met in this case. In my view there is a very strong argument that the Federal Court's jurisdiction extends to allow it to deal with the claim against the College in the context of the claim against the Minister in this case. Accordingly, the College's motion to have the plaintiff's claim struck out as against it will be dismissed.

motifs et devant des tribunaux qui seraient différents.

Je ne suis pas d'accord avec cette assertion. Si le demandeur établit le bien-fondé de ses actions visant la négligence et l'entente délictueuse, il est fort probable qu'il aura également gain de cause dans sa contestation de l'avis prévu à l'article 58. Si le bien-fondé des action intentées contre le Collège peut être établi, il est probable que l'on puisse soutenir que la décision du ministre était fondée sur des conclusions de fait tirées de façon absurde ou arbitraire ou étaient fondées sur des considérations non pertinentes—il s'agit là de motifs valides de contestation de la décision du ministre sur le fondement du droit administratif. Les deux causes d'action ne sont pas subsidiaires et mutuellement exclusives: elles sont étroitement liées. De plus, si l'action relative à l'entente délictueuse ne pouvait être présentée contre les deux défendeurs devant la Cour fédérale, le demandeur devrait poursuivre la Couronne devant la Cour fédérale pour avoir conspiré avec le Collège et poursuivre le Collège devant la Cour supérieure de la province pour avoir conspiré avec la Couronne, ses préposés et mandataires. Il existe donc un risque de chevauchement et il est à craindre que des conclusions divergentes soient tirées sur les faits, sources de frais supplémentaires à la fois pour les parties et pour les tribunaux.

De plus, une déclaration ne doit être radiée que lorsqu'il ressort hors de tout doute qu'aucune cause d'action n'existe contre la partie visée. Je ne suis pas convaincue qu'il soit satisfait à ce critère en l'espèce. À mon avis, l'on peut soutenir avec d'excellentes chances de succès que la compétence de la Cour fédérale s'étend de façon à lui permettre, dans le contexte de l'action intentée contre le ministre en l'espèce, de juger l'action formée contre le Collège. En conséquence, la requête du Collège visant la radiation de l'action du demandeur en ce qui le concerne sera rejetée.