

T-1643-89

T-1643-89

Burton Maguire (Plaintiff)

v.

Her Majesty the Queen in Right of Canada, Brian Gillis and Ronald Manderson (Defendants)INDEXED AS: *MAGUIRE v. CANADA (T.D.)*

Trial Division, McNair J.—Saint John, New Brunswick, November 13; Ottawa, December 18, 1989.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Action in contract and tort for misrepresentations by fishery officers — Objection to jurisdiction — Federal Court Act, s. 17(5)(b), giving Court jurisdiction over claims against Crown servants re: performance of duties, satisfying requirement of statutory grant of jurisdiction — Claims depending for existence on regulatory and licensing provisions of Fisheries Act and administration thereof — Requirement of existing body of federal law nourishing statutory grant of jurisdiction satisfied — Clearly "law of Canada" within Constitution Act, 1867, s. 101.

Fisheries — Action in contract and in tort for misrepresentations by fishery officers — Whether Court having jurisdiction — Statutory grant of jurisdiction in Federal Court Act, s. 17(5)(b) — Regulatory and licensing provisions of Fisheries Act upon which claim founded sufficient to satisfy requirement of existing body of federal law nourishing statutory grant of jurisdiction.

This was a motion for leave to file a conditional appearance to object to jurisdiction in an action against the individual defendants, fisheries officers, in contract and tort "for acting outside the scope of their employment". It was alleged that they had misrepresented that it was illegal for two licensed commercial fishermen to fish out of the same boat, thereby inducing the plaintiff to surrender his licence at a lower price than what he could eventually have obtained. Such a condition was never incorporated into the Atlantic Salmon Management Plan.

Paragraph 17(5)(b) of the *Federal Court Act* gives the Trial Division jurisdiction in proceedings in which relief is sought against a Crown servant for any acts or omissions in the performance of his duties, thus satisfying the first requirement of a statutory grant of jurisdiction as set out in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.* The defendants argued that the mere fact of employment under a federal statute pertaining to fisheries did not satisfy the

Burton Maguire (demandeur)

c.

^a Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Brian Gillis et Ronald Manderson (défendeurs)RÉPERTORIÉ: *MAGUIRE c. CANADA (1^{re} INST.)*

^b Section de première instance, juge McNair—Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), 13 novembre; Ottawa, 18 décembre 1989.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Action en responsabilité contractuelle et délictuelle intentée contre des agents des pêches qui auraient fait des déclarations inexactes — Objection quant à la compétence de la Cour — En vertu de l'art. 17(5)(b) de la Loi sur la Cour fédérale, la Cour a compétence pour entendre les actions intentées contre des préposés de la Couronne pour des faits survenus dans le cadre de leurs fonctions, ce qui satisfait à l'exigence de l'attribution de compétence par une loi — L'existence des actions repose sur les dispositions relatives à la réglementation et à la délivrance des licences et permis de la Loi sur les pêches et leur application — Condition relative à l'existence d'un ensemble de règles de droit fédérales constituant le fondement de l'attribution légale de compétence remplie — Il s'agit nettement d'une «loi du Canada» au sens de l'art. 101 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Pêches — Action en responsabilité contractuelle et délictuelle intentée contre des agents des pêches qui auraient fait des déclarations inexactes — Question de savoir si la Cour a compétence — Attribution de compétence par l'art. 17(5)(b) de la Loi sur la Cour fédérale — Dispositions relatives à la réglementation et à la délivrance des licences et des permis de la Loi sur les pêches sur lesquelles est fondée l'action sont jugées suffisantes pour satisfaire à l'exigence de l'existence d'un ensemble de règles de droit fédérales constituant le fondement de l'attribution légale de compétence.

^g Une requête tendant à obtenir l'autorisation de déposer un acte de comparution conditionnelle a été déposée en vue de soulever une objection quant à la compétence de la Cour à l'égard d'une action en responsabilité contractuelle et délictuelle intentée contre les deux agents des pêches défendeurs «pour avoir agi hors du cadre de leurs fonctions». On a soutenu qu'ils avaient erronément fait valoir qu'il était illégal pour deux pêcheurs titulaires d'un permis de pêche commerciale de pêcher à bord de la même embarcation, ce qui a incité le demandeur à céder son permis à un prix inférieur à ce qu'il aurait pu éventuellement obtenir. Cette condition n'a jamais été intégrée ^h au Plan de gestion du saumon de l'Atlantique.

ⁱ En vertu de l'alinéa 17(5)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Section de première instance a compétence dans les actions en réparation intentées contre un préposé de la Couronne pour des faits—actes ou omissions—survenus dans le cadre de ses fonctions, ce qui satisfait à la première exigence relative à l'attribution de compétence par une loi, telle qu'elle a été formulée dans l'arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*. Les défendeurs ont fait

second requirement of *ITO* that there be an existing body of federal law essential to the disposition of the case which nourishes the statutory grant of jurisdiction. They also argued that claims in tort and contract are not so integrally connected with any body of federal law in relation to fisheries as to satisfy the requirement that the law on which the case was based was "a law of Canada" within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867*. In short, fisheries law was distinguishable from the pervasive ambit of Canadian maritime law as defined in the *ITO* case. The plaintiff argued that the alleged misrepresentations arose out of the *Fisheries Act* and Regulations and the powers and duties of fisheries officers thereunder. But for these there would not have been an occasion to make the representations. The issue was whether the laws of contract and tort and possibly unjust enrichment and fiduciary obligation and interference with proprietary right in the commercial salmon fishery, arising from the alleged misrepresentations, bore such sufficient stamp of federal law as to bring the matter within the federal jurisdictional domain.

Held, the motion should be dismissed.

The claims were founded on the statutory base of federal law, namely, the regulatory and licensing provisions of the *Fisheries Act* and the administration thereof, and this is "a law of Canada" within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867*. The *Fisheries Act* provides for the appointment of fishery officers and defines their powers. The Minister has absolute discretion to issue fishing licences, where the exclusive right of fishing does not already exist by law. Saint John harbour, where the plaintiff fished commercially for salmon, is tidal waters, in which the public right of fishing is beyond question. The federal Parliament has exclusive jurisdiction over the sea coast and inland fisheries under subsection 91(12) of the *Constitution Act, 1867*. Such jurisdiction includes the general power of enacting laws for the regulation, protection and preservation of the fisheries as a public resource, notwithstanding that such laws may impinge to some degree on the proprietary rights of others. The alleged misrepresentations and the consequences flowing therefrom were attributable to the authoritative role of the individual defendants as federal fishery officers under the *Fisheries Act*. The subject-matter of the individual claims depended for its existence upon "the detailed statutory framework of the *Fisheries Act*" with respect to the terms and conditions for obtaining commercial salmon fishing licences. The body of statutory law was sufficient to nourish the statutory grant of jurisdiction.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91(12), 101.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 17(5)(b).

valoir que le simple fait d'occuper un poste prévu par une loi fédérale relative aux pêcheries ne satisfaisait pas à la deuxième condition énoncée dans l'affaire *ITO* voulant qu'il existe 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. Ils ont également prétendu que des réclamations fondées sur la responsabilité contractuelle et délictuelle n'étaient pas intimement liées à un ensemble de règles de droit fédérales relatives aux pêcheries au point de satisfaire à l'exigence voulant que la loi invoquée dans l'affaire soit «une loi du Canada» au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Bref, une distinction s'imposait entre le droit des pêcheries et le champ envahissant du droit maritime canadien tel qu'il a été défini dans l'arrêt *ITO*. Le demandeur a affirmé que les prétendues déclarations inexactes découlaient de l'application de la *Loi sur les pêches* et de ses règlements et qu'elles avaient été faites dans le cadre du mandat confié aux agents des pêches sous ce régime. Sans ce régime, les déclarations n'auraient jamais été faites. Il s'agissait de savoir si les règles du droit en matière contractuelle et délictuelle, et peut-être l'enrichissement sans cause et l'obligation de fiduciaire ainsi que l'atteinte à un droit de propriété sur la pêche commerciale du saumon, découlant des prétendues déclarations inexactes, étaient suffisamment marqués par le droit fédéral pour que la matière relève du domaine de la compétence fédérale.

Jugement: la requête devrait être rejetée.

Les réclamations étaient fondées sur la législation fédérale, c'est-à-dire les dispositions relatives à la réglementation et à la délivrance des permis et licences de la *Loi sur les pêches* et leur application, et il s'agit d'une «loi du Canada» au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La *Loi sur les pêches* prévoit la nomination d'agents des pêches et elle définit leurs attributions. Le ministre peut, à discrétion, octroyer des permis de pêche en l'absence d'exclusivité du droit de pêche conférée par la loi. Le demandeur se livrait à la pêche commerciale du saumon dans le port de Saint-Jean où la marée se fait sentir, et le droit d'y pêcher est indéniablement un droit public. Le Parlement fédéral a compétence exclusive sur les pêches en eaux côtières et internes, en vertu du paragraphe 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ce qui emporte le pouvoir général de légiférer pour réglementer, protéger et conserver les pêcheries à titre de ressource publique, en dépit du fait que ces textes législatifs peuvent, dans une certaine mesure, porter atteinte aux droits de propriété d'autrui. Les prétendues déclarations inexactes et leurs conséquences étaient attribuables au rôle officiel joué par les défendeurs à titre d'agents des pêches fédéraux sous le régime de la *Loi sur les pêches*. L'objet des actions intentées contre eux reposait sur le «cadre législatif détaillé de la *Loi sur les pêches*» pour ce qui est des modalités et conditions d'obtention des permis de pêche commerciale du saumon. L'ensemble des règles législatives suffisait amplement pour établir l'attribution de la compétence par la loi.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91(12), 101.

Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, ss. 5(1), 7, 9, 43, 49-56.

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 17(5)b).

Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), chap. F-14, art. 5(1), 7, 9, 43, 49 à 56.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al., [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241; *Oag v. Canada*, [1987] 2 F.C. 511; (1987), 33 C.C.C. (3d) 430; 73 N.R. 149 (C.A.); *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1914] A.C. 153 (P.C.); *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 (P.C.).

CONSIDERED:

Roberts v. Canada, [1989] 1 S.C.R. 322; (*sub nom. Wewayakum Indian Band v. Canada et al.*) (1989), 92 N.R. 241; 25 F.T.R. 161; *Varnam v. Canada (Minister of Health and Welfare)*, [1988] 2 F.C. 454; (1988), 50 D.L.R. (4th) 44; 17 F.T.R. 240; 84 N.R. 163 (C.A.); *Bradasch v. Warren* (1989), 27 F.T.R. 70 (F.C.T.D.); *H. Smith Packing Corp. v. Gainvir Transport Ltd.* (1989), 61 D.L.R. (4th) 489; 99 N.R. 54 (F.C.A.); *The Queen v. Robertson* (1882), 6 S.C.R. 52; 2 Cart. 65.

REFERRED TO:

Pacific Western Airlines Ltd. v. R., [1980] 1 F.C. 86; (1979), 105 D.L.R. (3d) 60; 14 C.P.C. 165 (C.A.); affg [1979] 2 F.C. 476; (1979), 105 D.L.R. (3d) 44; 13 C.P.C. 299 (T.D.); *Holt v. Canada*, [1989] 1 F.C. 522; (1988), 23 F.T.R. 109 (T.D.); *Stephens v. R.* (1982), 26 C.P.C. 1; [1982] CTC 138; 82 DTC 6132; 40 N.R. 620 (F.C.A.); *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorneys-General for the Provinces of Ontario, Quebec and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.); *Interprovincial Co-operatives Ltd. et al. v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 477; [1975] 5 W.W.R. 382; (1975), 53 D.L.R. (3d) 321; 4 N.R. 231; *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213; [1980] 5 W.W.R. 511; (1980), 113 D.L.R. (3d) 513; 53 C.C.C. (2d) 97; 9 C.E.L.R. 115; 32 N.R. 230.

COUNSEL:

David N. Rogers for plaintiff.
Michael F. Donovan for defendants.

SOLICITORS:

Gilbert, McGloan, Gillis, Saint John, New Brunswick, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

a JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

ITO—International Terminal Operators Ltd. v. 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; *Oag c. Canada*, [1987] 2 C.F. 511; (1987), 33 C.C.C. (3d) 430; 73 N.R. 149 (C.A.); *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1914] A.C. 153 (P.C.); *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 (P.C.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Roberts c. Canada, [1989] 1 R.C.S. 322; (*sub nom. Bande indienne Wewayakum c. Canada et al.*) (1989), 92 N.R. 241; 25 F.T.R. 161; *Varnam c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1988] 2 C.F. 454; (1988), 50 D.L.R. (4th) 44; 17 F.T.R. 240; 84 N.R. 163 (C.A.); *Bradasch c. Warren* (1989), 27 F.T.R. 70 (C.F. 1^{re} inst.); *H. Smith Packing Corp. c. Gainvir Transport Ltd.* (1989), 61 D.L.R. (4th) 489; 99 N.R. 54 (C.A.F.); *The Queen v. Robertson* (1882), 6 R.C.S. 52; 2 Cart. 65.

DÉCISIONS CITÉES:

Pacific Western Airlines Ltd. c. R., [1980] 1 C.F. 86; (1979), 105 D.L.R. (3d) 60; 14 C.P.C. 165 (C.A.); conf. [1979] 2 C.F. 476; (1979), 105 D.L.R. (3d) 44; 13 C.P.C. 299 (1^{re} inst.); *Holt c. Canada*, [1989] 1 C.F. 522; (1988), 23 F.T.R. 109 (1^{re} inst.); *Stephens c. R.* (1982), 26 C.P.C. 1; [1982] CTC 138; 82 DTC 6132; 40 N.R. 620 (C.A.F.); *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorneys-General for the Provinces of Ontario, Quebec and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.); *Interprovincial Co-operatives Ltd. et al. c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 477; [1975] 5 W.W.R. 382; (1975), 53 D.L.R. (3d) 321; 4 N.R. 231; *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213; [1980] 5 W.W.R. 511; (1980), 113 D.L.R. (3d) 513; 53 C.C.C. (2d) 97; 9 C.E.L.R. 115; 32 N.R. 230.

AVOCATS:

David N. Rogers pour le demandeur.
Michael F. Donovan pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Gilbert, McGloan, Gillis, Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

The following are the reasons for order rendered in English by

MCNAIR J.: Shortly stated, the issue in the case is whether this Court has statutory jurisdiction to entertain claims, sounding in both contract and tort, against the individual defendants, Brian Gillis and Ronald Manderson, "for acting outside the scope of their employment" as fisheries officers appointed under the authority of the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14.

The said defendants filed a motion for leave to file a conditional appearance for the purpose of objecting to the Court's jurisdiction to entertain the plaintiff's claims against them and for an order staying the proceedings until the preliminary jurisdictional objection had been disposed of. An order in that behalf was made by the senior prothonotary, Jacques Lefebvre, Esq., on September 20, 1989. The order provided as well that counsel for the parties arrange a hearing to dispose of the preliminary objection to jurisdiction, which was done. The defendants filed their conditional appearance on October 3, 1989.

In 1981 the Department of Fisheries and Oceans implemented a scheme or program to buy back commercial salmon fishing licences in New Brunswick. Terms and conditions were prescribed for obtaining commercial salmon fishing licences in 1982. These eventually became part of the 1982 Atlantic Salmon Management Plan—Scotia-Fundy Region (the "Plan"). The gist of the plaintiff's complaint against the two fisheries officers, Gillis and Manderson, is that they misrepresented to him that two licensed commercial fishermen could not lawfully fish out of the same boat, which had been the plaintiff's practice for many years. The plaintiff alleges that he was thereby induced to sell or surrender his commercial fishing licence to the Department at a price greatly below what he could have eventually obtained. Seemingly, the alleged condition against two commercial licenceholders fishing out of the same boat was not incorporated in the Plan or recognized as official departmental policy, nor was it ever enforced as such in 1982 or subsequent years.

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

LE JUGE MCNAIR: En résumé, il s'agit de décider si cette Cour est légalement compétente pour entendre les actions en responsabilité contractuelle et délictuelle intentées contre les défendeurs, Brian Gillis et Ronald Manderson, [TRADUCTION] «pour avoir agi hors du cadre de leurs fonctions» à titre d'agents des pêches nommés en vertu de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), chap. F-14.

Les défendeurs ont déposé une requête tendant à obtenir l'autorisation de déposer un acte de comparution conditionnelle en vue de soulever une objection quant à la compétence de la Cour à l'égard des réclamations du demandeur contre eux et sollicitant la délivrance d'une ordonnance suspendant l'instance jusqu'à ce qu'il soit statué sur l'exception préliminaire relative à la compétence de la Cour. Une ordonnance en ce sens a été rendue par le protonotaire-chef, M. Jacques Lefebvre, le 20 septembre 1989. L'ordonnance disposait également que les avocats des parties devaient prendre des dispositions pour fixer une audience afin de statuer sur l'exception préliminaire, ce qui a été fait. Les défendeurs ont déposé leur comparution conditionnelle le 3 octobre 1989.

En 1981, le ministère des Pêches et des Océans a mis en œuvre un régime ou programme visant le rachat des permis de pêche commerciale du saumon au Nouveau-Brunswick. Les conditions et modalités d'obtention des permis de pêche commerciale du saumon avaient été fixées en 1982. Elles ont été éventuellement intégrées au Plan de gestion du saumon de l'Atlantique de 1982—Région de Scotia-Fundy (le «plan»). Pour l'essentiel, le demandeur soutient que les deux agents des pêches, Gillis et Manderson, lui ont erronément fait valoir que deux pêcheurs titulaires d'un permis de pêche commerciale ne pouvaient pas légalement pêcher à bord de la même embarcation, ce que faisait le demandeur depuis de nombreuses années. Le demandeur prétend que ces déclarations l'ont incité à vendre ou à céder son permis de pêche commerciale au ministère à un prix très inférieur à ce qu'il aurait pu éventuellement obtenir. Apparemment, cette condition interdisant à deux titulaires d'un permis commercial de pêcher dans la même embarcation n'a pas été insérée dans le plan ni reconnue comme une politique officielle du

Paragraph 17(5)(b) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, reads as follows:

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.

Plaintiff's counsel takes the view that this paragraph, coupled with the threefold test prescribed by Mr. Justice McIntyre in the leading case of *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241, clears the first test hurdle of a statutory grant of jurisdiction. Indeed, defendants' counsel virtually concedes as much and I take it to be a matter of common ground.

In the *ITO* case, McIntyre J. stated, at page 766, the following three essential requirements for establishing Federal Court jurisdiction:

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 section 101 of the *Constitution Act, 1867*.

Defendants' counsel argues strongly that the mere fact of employment under a federal statute pertaining to fisheries does not satisfy the second requirement of the *ITO* case that there be an existing body of federal law essential to the disposition of the case which nourishes the statutory grant of jurisdiction afforded by paragraph 17(5)(b) of the *Federal Court Act*. In support of this submission, he cites, *inter alia*, the following cases: *Pacific Western Airlines Ltd. v. R.*, [1980] 1 F.C. 86; (1979), 105 D.L.R. (3d) 60; 14 C.P.C. 165 (C.A.); affg [1979] 2 F.C. 476; (1979), 105 D.L.R. (3d) 44; 13 C.P.C. 299 (T.D.); *Oag v. Canada*, [1987] 2 F.C. 511; (1987), 33 C.C.C. (3d) 430; 73 N.R. 149 (C.A.); *Varnam v. Canada*

ministère et elle n'a jamais été appliquée à ce titre en 1982 ni au cours des années subséquentes.

L'alinéa 17(5)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, est libellé comme suit:

17. ...

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

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

L'avocat du demandeur prétend que cet alinéa, conjugué au triple critère formulé par le juge McIntyre dans l'arrêt de principe *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, satisfait au premier critère relatif à l'attribution de compétence par une loi. L'avocat des défendeurs l'admet en pratique et si j'ai bien compris, les parties s'entendent à ce sujet.

Dans l'affaire *ITO*, le juge McIntyre énonce à la page 766 les trois conditions essentielles devant être réunies pour pouvoir conclure à la compétence de la Cour fédérale:

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*.

L'avocat des défendeurs affirme catégoriquement que le simple fait d'occuper un poste prévu par une loi fédérale relative aux pêcheries ne satisfait pas à la deuxième condition énoncée dans l'affaire *ITO* voulant qu'il existe 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 à l'alinéa 17(5)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale*. À l'appui de sa thèse, il cite notamment les décisions suivantes: *Pacific Western Airlines Ltd. c. R.*, [1980] 1 C.F. 86; (1979), 105 D.L.R. (3d) 60; 14 C.P.C. 165 (C.A.); conf. [1979] 2 C.F. 476; (1979), 105 D.L.R. (3d) 44; 13 C.P.C. 299 (1^{re} inst.); *Oag v. Canada*, [1987] 2 C.F. 511; (1987), 33 C.C.C.

(*Minister of Health and Welfare*), [1988] 2 F.C. 454; (1988), 50 D.L.R. (4th) 44; 17 F.T.R. 240; 84 N.R. 163 (C.A.); *Holt v. Canada*, [1989] 1 F.C. 522; (1988), 23 F.T.R. 109 (T.D.); and *Stephens v. R.* (1982), 26 C.P.C. 1; [1982] CTC 138; 82 DTC 6132; 40 N.R. 620 (F.C.A.). Finally, defendants' counsel submits that the plaintiff has failed to satisfy the third requirement of *ITO*, namely, that the law on which the present case is based be "a law of Canada" within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]]. In his submission, claims sounding in contract and tort are not so integrally connected with any body of federal law in relation to fisheries as to bring them within the ambit of federal jurisdiction. In short, he sees a wide world of difference between fisheries law and the pervasive ambit of Canadian maritime law as defined in the *ITO* case.

Counsel for the plaintiff contends that there is an existing body of federal law, both by virtue of the *Fisheries Act* and the federal common law relating to fisheries, underpinning the statutory grant of jurisdiction afforded by paragraph 17(5)(b) of the *Federal Court Act*. He points out that the plaintiff is not merely alleging a violation of the *Fisheries Act*, conceding that this would be far too thin a cord on which to found and nourish the statutory grant of jurisdiction. Rather, he takes the position that the *Fisheries Act* in all its ramifications could not be made to work without fisheries officers such as these, against whom the individual claims are being advanced. In support of these propositions, he relies particularly on the following cases: *Oag v. Canada*, *supra*; *Bradasch v. Warren* (1989), 27 F.T.R. 70 (F.C.T.D.); *H. Smith Packing Corp. v. Gainvir Transport Ltd.* (1989), 61 D.L.R. (4th) 489; 99 N.R. 54 (F.C.A.); *Roberts v. Canada*, [1989] 1 S.C.R. 322, also cited (*sub nom. Wewayakum Indian Band v. Canada et al.*) (1989), 92 N.R. 241; 25 F.T.R. 161. In the view of plaintiff's counsel, the matter comes down to this. The alleged misrepresentations made by the two fisheries officers regarding the conditions

(3d) 430; 73 N.R. 149 (C.A.); *Varnam c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1988] 2 C.F. 454; (1988), 50 D.L.R. (4th) 44; 17 F.T.R. 240; 84 N.R. 163 (C.A.); *Holt c. Canada*, [1989] 1 C.F. 522; (1988), 23 F.T.R. 109 (1^{re} inst.); et *Stephens c. R.* (1982), 26 C.P.C. 1; [1982] CTC 138; 82 DTC 6132; 40 N.R. 620 (C.A.F.). Enfin, l'avocat des défendeurs prétend que le demandeur n'a pas réussi à satisfaire à la troisième condition de l'affaire *ITO*, c'est-à-dire que la loi invoquée dans l'affaire doit être «une loi du Canada» au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]]. Selon lui, des réclamations fondées sur la responsabilité contractuelle et la responsabilité délictuelle ne sont pas intimement liées à un ensemble de règles de droit fédérales relatives aux pêcheries au point qu'elles ressortissent à la compétence fédérale. Bref, selon lui, il y a un monde entre le droit des pêcheries et le champ envahissant du droit maritime canadien tel qu'il a été défini dans l'affaire *ITO*.

L'avocat du demandeur prétend qu'il existe un ensemble de règles de droit fédérales, adopté en application de la *Loi sur les pêches* et de la *common law* fédérale concernant les pêcheries, qui sous-tend l'attribution légale de compétence prévue par l'alinéa 17(5)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il fait remarquer que le demandeur n'invoque pas simplement une violation de la *Loi sur les pêches*, admettant que ce moyen ne constituerait pas une assise suffisante à l'attribution de compétence par la loi. Il soutient plutôt que toutes les prescriptions de la *Loi sur les pêches* ne pourraient pas être appliquées sans l'intervention d'agents des pêches comme ceux qui font l'objet des réclamations. Pour étayer ces propositions, il cite en particulier les décisions suivantes: *Oag c. Canada*, précitée; *Bradasch c. Warren* (1989), 27 F.T.R. 70 (C.F. 1^{re} inst.); *H. Smith Packing Corp. c. Gainvir Transport Ltd.* (1989), 61 D.L.R. (4th) 489; 99 N.R. 54 (C.A.F.); et *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322, également citée *sub nom. Bande indienne Wewayakum c. Canada et autres* (1989), 92 N.R. 241; 25 F.T.R. 161. Selon l'avocat du demandeur, la question peut se ramener à ces termes: la prétendue présentation inexacte des

for obtaining commercial salmon fishing licences in 1982 arose out of the *Fisheries Act* and Regulations and the powers and duties of fisheries officers thereunder. But for this there would have been no occasion to make the representations that are alleged to have been made. In the circumstances, the application of the law of contract and tort is essential to the resolution of the dispute between the parties and, in that context, such law comprises an existing body of federal common law essential to the disposition of the case. As for the third element of the *ITO* test, he asserts that there can be no doubt that the *Fisheries Act* is a "law of Canada" within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867* representing, as it does, Parliament's assertion of its legislative competence over a class of subject-matter assigned by subsection 91(12) of the Act to the federal domain.

In *Roberts v. Canada, supra*, the plaintiff Indian band brought an action against the federal Crown and the defendant Indian band for a declaration that it had the right to use and occupy a certain Indian reserve and for a permanent injunction to restrain the defendant Indian band, which was the actual occupier of the reserve, from trespassing thereon. The dispute revolved around the determination of which band had the right to the use and occupation of the reserve in question. The plaintiff band alleged that the Crown breached its fiduciary duty to protect and preserve its interest in a reserve, which was and always had been set aside for its exclusive use and benefit. The plaintiff further alleged that the Crown was also in breach of the statutory duties owed to it under the various provisions of the *Indian Act* [R.S.C. 1970, c. I-6]. The defendant band brought a motion for an order pursuant to the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] to have the action against it dismissed for want of jurisdiction in the Federal Court to grant the relief sought. The Trial Judge denied the motion and his order was upheld on appeal, but on slightly different grounds. The defendant band appealed the jurisdictional issue to the Supreme Court of Canada. The Supreme Court of Canada dismissed the appeal, affirming that the Trial Division had jurisdiction to deal with the trespass claim against the defendant band. In reaching this

conditions d'obtention des permis de pêche commerciale du saumon en 1982 par les deux agents des pêches découle de l'application de la *Loi sur les pêches* et de ses règlements et elle a été faite dans le cadre du mandat confié aux deux agents des pêches sous ce régime. Sans ce régime, les déclarations alléguées n'auraient jamais été faites. Dans les circonstances, l'application des règles du droit en matière contractuelle et délictuelle est essentielle à la résolution du différend entre les parties et, dans ce contexte, elles comprennent un ensemble de règles de *common law* fédérales essentiel à la solution du litige. Quant au troisième élément du critère formulé dans l'arrêt *ITO*, il soutient que la *Loi sur les pêches* est, à n'en pas douter, une «loi du Canada» au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* car elle constitue l'affirmation par le législateur de sa compétence législative sur une catégorie de matières relevant du domaine fédéral en vertu du paragraphe 91(12) de la Loi.

Dans le jugement *Roberts c. Canada*, précité, la bande indienne demanderesse a intenté une action contre la Couronne fédérale et la bande indienne défenderesse en vue d'obtenir une déclaration lui reconnaissant le droit d'utiliser et d'occuper une certaine réserve indienne ainsi qu'une injonction permanente enjoignant à la bande indienne défenderesse, qui occupait la réserve, de cesser de violer son droit de propriété sur la réserve. Il s'agissait de déterminer quelle bande avait le droit d'utiliser et d'occuper la réserve en question. La bande demanderesse alléguait que la Couronne avait violé l'obligation de fiduciaire qu'elle avait de protéger son intérêt dans une réserve et que la réserve était et avait toujours été mise de côté pour son usage et son profit exclusifs. Elle soutenait de plus que la Couronne avait également violé les obligations que les diverses dispositions de la *Loi sur les Indiens* [S.R.C. 1970, chap. I-6] lui imposaient à son égard. La bande défenderesse a déposé une requête visant à obtenir, conformément aux *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663], une ordonnance rejetant l'action intentée contre elle parce que la Cour fédérale n'avait pas compétence pour accorder le redressement demandé. Le juge de première instance n'a pas accueilli la requête et son ordonnance a été confirmée en appel, quoique pour des motifs légèrement différents. La bande défenderesse a interjeté appel devant la Cour

result, the Supreme Court reiterated the threefold test prescribed by McIntyre J. in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, *supra*, for determining whether the Federal Court was properly seised of the matter. It was held, firstly, that paragraph 17(3)(c) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] conferred the necessary jurisdiction. Secondly, the Court took the view that the second and third elements of the *ITO* test overlapped, but went on to conclude that these had been satisfied in the particular circumstances of the case.

The rationale for satisfying the second and third requirements prescribed in the *ITO* case is reflected in the following statement of Wilson J., delivering the judgment of the Court, at page 340 S.C.R.:

I would conclude therefore that "laws of Canada" are exclusively required for the disposition of this appeal, namely the relevant provisions of the *Indian Act*, the act of the federal executive pursuant to the *Indian Act* in setting aside the reserve in issue for the use and occupancy of one or other of the two claimant Bands, and the common law of aboriginal title which underlies the fiduciary obligations of the Crown to both Bands. The remaining two elements of the test set out in *ITO*, *supra*, are accordingly satisfied.

In *Oag v. Canada*, *supra*, the Federal Court of Appeal applied the tripartite test laid down by the Supreme Court of Canada in the *ITO* case and held that there was jurisdiction under paragraph 17(4)(b) of the *Federal Court Act* [now paragraph 17(5)(b)] to enable the Trial Division to entertain a tortious action for false arrest and imprisonment against individual members of the National Parole Board. Stone J., writing the Court's opinion, concluded [at page 521 F.C.] that the torts complained of "depend for their existence upon federal law".

suprême du Canada sur la question de la compétence. La Cour suprême du Canada a rejeté le pourvoi, confirmant la compétence du juge de première instance pour entendre l'action en violation du droit de propriété intentée contre la bande défenderesse. En statuant, la Cour suprême du Canada a rappelé le triple critère formulé par le juge McIntyre dans le jugement *ITO—International Terminal Operators c. Miida Electronics Inc. et autre*, précité, pour décider si la Cour fédérale avait été saisie à bon droit de la question. En premier lieu, elle a jugé que l'alinéa 17(3)c) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] accordait la compétence nécessaire. En second lieu, elle a estimé qu'il y avait chevauchement entre les deuxième et troisième éléments du critère formulé dans l'arrêt *ITO*, mais elle a conclu que ces conditions étaient remplies dans les circonstances particulières de l'espèce.

Le raisonnement sur lequel la Cour s'est appuyée pour affirmer que les deuxième et troisième conditions énoncées dans l'arrêt *ITO* étaient réunies ressort du passage suivant tiré des motifs du juge Wilson, qui a rendu le jugement au nom de la Cour, à la page 340 R.C.S.:

Je suis donc d'avis de conclure que seules les «lois du Canada» sont requises pour résoudre le présent pourvoi, savoir les dispositions pertinentes de la *Loi sur les Indiens*, l'acte que l'exécutif fédéral a accompli conformément à la *Loi sur les Indiens* en mettant de côté la réserve en cause pour l'usage et l'occupation de l'une ou de l'autre des deux bandes requérantes, et la *common law* du titre aborigène qui sous-tend les obligations de fiduciaire qu'a la Couronne envers les deux bandes. Les deux autres éléments du critère établi dans l'arrêt *ITO*, précité, sont en conséquence respectés.

Dans la décision *Oag c. Canada*, précitée, la Cour d'appel fédérale a appliqué le triple critère établi par la Cour suprême du Canada dans le jugement *ITO* et elle a décidé que la Section de première instance avait compétence en vertu de l'alinéa 17(4)b) de la *Loi sur la Cour fédérale* [maintenant l'alinéa 17(5)b)] pour entendre une action en responsabilité civile délictuelle pour arrestation illégale et emprisonnement arbitraire intentée contre les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Stone a conclu [à la page 521 C.F.] que l'existence des délits «repos[ait] sur le droit fédéral».

In *Varnam v. Canada, supra*, the Federal Court of Appeal went the other way by holding that the Trial Division was without jurisdiction to entertain the plaintiff's claim against the College of Physicians and Surgeons of British Columbia based upon the latter's negligent and false representations which resulted in the revocation of the plaintiff's authorization to prescribe a drug. By the terms of section 58 of the *Narcotic Control Regulations* [C.R.C., c. 1041], the Minister could only act "after consultation with" the College. The Trial Judge had held that this was sufficient to give the plaintiff's claim against the College the necessary foundation in federal law. The Trial Judge also applied the intertwining theory to bring the action against the College within the umbrella grant of jurisdiction given by subsection 17(1) of the Act. The appeal from this decision was allowed. Hugessen J., delivering the Court's judgment, thus distinguished the *Oag* case at pages 458-459 F.C.:

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 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. [Emphasis added.]

The learned Judge then proceeded to deal with the intertwining theory in the following terms at page 461:

... 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.

Dans le jugement *Varnam c. Canada*, précité, la Cour d'appel fédérale a conclu en sens contraire en décidant que la Section de première instance ne pouvait pas connaître de l'action intentée contre le College of Physicians and Surgeons de la Colombie-Britannique par le demandeur qui soutenait que les observations erronées et empreintes de négligence du Collège avaient entraîné le retrait de son autorisation de prescrire une drogue. Selon le libellé de l'article 58 du *Règlement sur les stupéfiants* [C.R.C., chap. 1041], le ministre ne pouvait agir qu'«après consultation avec» le Collège. D'après le juge de première instance, cela suffisait pour que l'action du demandeur contre le Collège trouve un appui suffisant dans la loi fédérale. Le juge de première instance a aussi appliqué la théorie du «lien» pour assujettir l'action intentée contre le Collège à la compétence générale accordée par le paragraphe 17(1) de la Loi. Le pourvoi a été accueilli. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Hugessen a affirmé que l'affaire *Oag* ne présentait pas les mêmes caractéristiques, aux pages 458 et 459 C.F.:

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, 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 Courud. [C'est moi qui souligne.]

Le juge a ensuite abordé la théorie du «lien» en ces termes à la page 461:

... 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 liées les demandes 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.

In the *Roberts* or *Wewayakum Indian Band* case, *supra*, Wilson J. observed, at page 334 S.C.R.:

The fact that a claim resting on provincial law is "intertwined" with or affected by another claim determinable according to the "Laws of Canada" has been held not to bring the first claim within the jurisdiction of the Federal Court: see *The Queen v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *per Pigeon, J.*, at p. 713.

The Federal Court of Appeal again relied on the threefold test of the *ITO* case in *H. Smith Packing Corp. v. Gainvir Transport Ltd.*, *supra*, a case in which the defendant shipping agent entered a conditional appearance and moved to have the plaintiff's action against it dismissed on the ground of lack of jurisdiction. The plaintiff claimed that the shipping agent had negligently misrepresented both the conditions under which the cargo was to be carried aboard the transit vessel and the extent of cargo insurance carried by the vessel's owners. The Trial Judge, relying on the *ITO* case, rejected the motion. The appeal of the defendant shipping agent was dismissed by the Federal Court of Appeal. Desjardins J.A., writing the Court's opinion, after quoting extensively from the judgment of McIntyre J. in the *ITO* case and reviewing other relevant authorities, held that the three essential requirements for establishing jurisdiction in the Federal Court had been met on the grounds that the misrepresentations related to a contract of carriage by sea and the agency relationship so created was comprehended by the broad definition of Canadian maritime law. The learned Judge posed the key issue of the case and its partial resolution as follows [at page 494 D.L.R.]:

The key issue before us is, therefore, whether the law and the contract of agency as between a shipper and a shipping agent where misrepresentations as to the conditions under which cargo was to be carried aboard a vessel by the carrier and misrepresentations as to the extent of insurance carried by the owner and the manager of the vessel is so integrally connected with the contract of carriage by sea itself as to become either a matter falling into the class of subjects of shipping as this term is understood under subsection 91(10) of the *Constitution Act, 1867*, (*Agence Maritime Inc. v. Canada Labour Relations Board* (1969), 12 D.L.R. (3d) 722, [1969] S.C.R. 851 (S.C.C.)), or a matter necessary incidental to this class of subjects. In such cases, the law of agency would have a double aspect. Agency in its federal aspect would fall under federal jurisdiction.

Dans l'arrêt *Roberts* ou *Bande indienne Wewayakum*, précité, le juge Wilson a fait l'observation suivante à la page 334 R.C.S.:

On a jugé que le fait qu'une demande fondée sur une loi provinciale soit «étroitement liée» à une autre demande susceptible d'être tranchée suivant les «lois du Canada» ou qu'elle soit touchée par cette autre demande n'a pas pour effet d'assujettir la première demande à la compétence de la Cour fédérale: voir *La Reine c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695, le juge Pigeon, à la p. 713.

La Cour d'appel fédérale s'est à nouveau appuyée sur le triple critère formulé dans l'affaire *ITO* dans la décision *H. Smith Packing Corp. c. Gainvir Transport Ltd.*, précitée. Dans cette affaire, l'agent maritime défendeur a déposé une comparution conditionnelle et présenté une requête pour faire rejeter l'action intentée par la demanderesse contre lui en invoquant l'absence de compétence du tribunal. La demanderesse prétendait que l'agent avait présenté de façon inexacte et négligente les conditions dans lesquelles la cargaison devait être transportée à bord du navire et l'étendue de l'assurance protégeant les marchandises que possédaient les propriétaires du navire. S'appuyant sur l'arrêt *ITO*, le juge de première instance n'a pas accueilli la requête. Le pourvoi de l'agent maritime défendeur a été rejeté par la Cour d'appel fédérale. Après avoir largement cité la décision du juge McIntyre dans l'affaire *ITO* et avoir examiné d'autres jugements pertinents, le juge Desjardins, qui s'exprimait au nom de la Cour, a décidé que les trois conditions essentielles à l'établissement de la compétence de la Cour fédérale étaient réunies parce que les déclarations inexactes se rapportaient à un contrat de transport maritime et que le mandat ainsi créé était visé par la définition large du droit maritime canadien. Le juge a posé la question centrale et sa solution partielle en ces termes [à la page 494 D.L.R.]:

La question centrale en l'espèce est donc celle de savoir si les règles du mandat et le contrat existant entre un expéditeur et son agent maritime, dans le cas de présentation inexacte des conditions auxquelles le transporteur devait transporter la cargaison à bord d'un navire et de l'étendue de l'assurance que possédaient le propriétaire et l'administrateur du navire, sont intimement liés au contrat même de transport par mer au point de relever de la catégorie «expéditions par eau», au sens où ce terme est employé au paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, (*Agence Maritime Inc. c. Conseil Canadien des Relations Ouvrières* (1969), 12 D.L.R. (3d) 722, [1969] R.C.S. 851 (C.S.C.)), ou d'une manière accessoire à cette catégorie. En pareil cas, le droit du mandat revêtirait un double aspect. Sous son aspect fédéral, le mandat relèverait de la compétence fédérale.

In the case at bar, the representations by the shipping agents both with regard to the conditions of carriage of the cargo and its coverage by insurance arose because of the existence of the contract of carriage by sea. There would have been no occasion for them to occur had there not been such a contract. It would be hard not to concede that those representations were integrally connected with the contract of carriage by sea and with the shipping operation itself. In such circumstances, the law of agency becomes "a law of Canada" within the meaning of s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

The recent case of *Bradasch v. Warren, supra*, held that the Trial Division of the Federal Court had jurisdiction by virtue of paragraph 17(4)(b) of the *Federal Court Act* to entertain tortious claims of assault and battery and false imprisonment against individual RCMP defendants on the ground that they could hardly have committed the alleged torts without the authority and powers conferred on them as "a member of the Force", pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act* [R.S.C. 1970, c. R-9], an authentic law of Canada. I understand the case is presently under appeal to the Federal Court of Appeal.

The crux of the present case, as it seems to me, is whether the law of contract and tort and possibly unjust enrichment and fiduciary obligation and interference with proprietary right in the commercial salmon fishery, arising from the alleged misrepresentations of the two fisheries officers, bore such sufficient stamp or imprint of federal law as to bring the subject-matter within the federal jurisdictional domain.

As stated, there is no question that paragraph 17(5)(b) of the *Federal Court Act* meets the first *ITO* requirement of "a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament". The next question is whether there is an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.

Subsection 5(1) of the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14, provides for the appointment of fishery officers "whose powers and duties are as defined by this Act and any other Act of Parliament". Section 7 of the Act gives the Minister of Fisheries and Oceans an absolute discretion, wherever the exclusive right of fishing does not already

En l'espèce, c'est l'existence du contrat de transport par mer qui a donné lieu aux déclarations de l'agent maritime, tant à l'égard des conditions de transport de la cargaison qu'à l'égard de la couverture de celle-ci par une assurance. N'eût été de ce contrat, ces déclarations n'auraient jamais été faites. Il serait difficile de nier que ces déclarations étaient intimement liées au contrat de transport par mer et à l'opération d'expédition elle-même. Dans les circonstances, le droit du mandat devient une «loi du Canada» au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Dans la récente décision *Bradasch c. Warren*, précitée, il a été décidé que la Section de première instance de la Cour fédérale était compétente en vertu de l'alinéa 17(4)b) de la *Loi sur la Cour fédérale* pour connaître des actions en responsabilité délictuelle pour voies de fait et emprisonnement arbitraire intentées contre les défendeurs, membres de la GRC, parce qu'ils n'auraient guère pu commettre les délits qu'on leur reproche sans l'autorité et les pouvoirs qui leur sont conférés à titre de «membres de la Gendarmerie», en application d'une loi canadienne authentique, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* [S.R.C. 1970, chap. R-9]. Si je ne m'abuse, cette cause a été portée en appel devant la Cour d'appel fédérale.

La question fondamentale en l'espèce, il me semble, est de savoir si les règles du droit en matière contractuelle et délictuelle, et peut-être l'enrichissement sans cause et l'obligation de fiduciaire ainsi que l'atteinte à un droit de propriété sur la pêche commerciale du saumon, découlant des prétendues déclarations inexactes des deux agents des pêches, étaient suffisamment marqués par le droit fédéral pour que la matière relève du domaine de la compétence fédérale.

Rappelons que l'alinéa 17(5)b) de la *Loi sur la Cour fédérale* remplit indéniablement la première condition énoncée dans l'affaire *ITO*, savoir «l'attribution de compétence par une loi du Parlement». Il s'agit maintenant de se demander s'il existe un ensemble de règles de droit fédérales essentiel à la solution du litige et qui constitue le fondement de l'attribution légale de compétence.

Le paragraphe 5(1) de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), chap. F-14, prévoit la nomination d'agents des pêches dont les «attributions sont définies par la présente loi et d'autres lois fédérales.» L'article 7 de la Loi dispose qu'en l'absence d'exclusivité du droit de pêche conférée par la loi, le ministre des Pêches et des Océans peut, à discrétion

exist by law, to issue "leases and licences for fisheries or fishing, wherever situated or carried on", except in the case of leases or licences for terms exceeding nine years which can only be issued under the authority of the Governor in Council. Section 9 of the Act gives the Minister the right to cancel any lease or licence issued under the authority of the Act, if satisfied that the operations thereunder "were not conducted in conformity with its provisions". Section 43 enables the Governor in Council to make regulations, *inter alia*:

43. ...

(a) for the proper management and control of the sea-coast and inland fisheries;

(g) respecting the terms and conditions under which a licence and lease may be issued;

Sections 49 to 56 of the *Fisheries Act* set out the powers of fishery officers and fishery guardians. Without attempting an exhaustive enumeration, I might mention some. A fishery officer may break open and search any building, vehicle, vessel or place, other than a permanent dwelling-place, if he has reasonable grounds to believe that any fish taken or anything used in contravention of the Act or the regulations is concealed therein. Fishery officers are given powers of arrest without warrant, if they have reasonable grounds to believe that the person arrested has committed an offence or is committing or is about to commit such offence. It is made an offence to resist or obstruct any fishery officer in the execution of his duty. In the discharge of his duties, a fishery officer may enter on and pass through or over private property without being liable for trespass. Fishery officers may resolve disputes between persons relating to fishing limits and related claims. Furthermore, the Minister or any duly authorized fishery officer is given power "to define the boundaries of tidal waters and estuaries and to designate what is the mouth of any river, stream or other water for the purposes of this Act".

tion, octroyer des «baux et permis de pêche ainsi que des licences d'exploitation de pêcheries ... indépendamment du lieu de l'exploitation ou de l'activité de pêche», sauf s'il s'agit de baux, permis et licences pour un terme supérieur à neuf ans dont l'octroi est subordonné à l'autorisation du gouverneur général en conseil. En vertu de l'article 9, le ministre peut révoquer tous baux, permis ou licences consentis en vertu de la Loi, s'il est convaincu qu'il y a eu «manquement à leurs dispositions». L'article 43 habilite le gouverneur en conseil à prendre des règlements d'application de la Loi, notamment:

43. ...

a) concernant la gestion et la surveillance judicieuses des pêches en eaux côtières et internes;

g) concernant les conditions attachées aux licences, permis et baux;

Les articles 49 à 56 de la *Loi sur les pêches* énoncent les pouvoirs dont sont investis les agents des pêches et les gardes-pêche. Je me contenterai ici d'en mentionner quelques-uns. L'agent des pêches peut, au besoin par la force, faire des perquisitions dans tout immeuble, véhicule, navire ou lieu autre qu'un local d'habitation permanente, s'il a des motifs raisonnables de croire que s'y trouvent cachés des poissons pris ou des objets utilisés en contravention avec la Loi ou ses règlements. Les agents des pêches peuvent arrêter sans mandat toute personne dont ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis une infraction ou qu'ils prennent en flagrant délit d'infraction ou se préparant à commettre une infraction. Il est interdit d'entraver l'action d'un agent des pêches dans l'exercice de ses fonctions. Dans le cadre de ses fonctions, l'agent des pêches peut pénétrer dans une propriété privée et y circuler sans s'exposer à une poursuite pour violation du droit de propriété. Les agents des pêches peuvent régler les différends portant sur les limites de pêcheries et autres réclamations connexes. De plus, le ministre, ou tout agent des pêches habilité par lui, a le pouvoir de «délimiter les eaux de marées et les estuaires et de déterminer l'embouchure d'une rivière, d'un cours d'eau ou de toute autre étendue d'eau pour l'application de la présente loi».

The locus of the plaintiff's commercial salmon fishing activity was Saint John harbour, the waters of which are tidal.

That there is an extensive body of common law pertaining to the public right of fishing in the arms of the sea and the estuaries of rivers below the ebb and flow of tide is beyond question. Nor can it be questioned that the federal Parliament has exclusive legislative jurisdiction under subsection 91(12) of the *Constitution Act, 1867* [formerly *The British North America Act, 1867*] over the sea coast and inland fisheries and that this comprehends the general power of enacting laws for the regulation, protection and preservation of the fisheries as a public resource, notwithstanding that such laws may impinge to some degree on the proprietary rights of others: *The Queen v. Robertson* (1882), 6 S.C.R. 52; 2 Cart. 65; *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorneys-General for the Provinces of Ontario, Quebec and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.); *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1914] A.C. 153 (P.C.); *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 (P.C.); *Interprovincial Co-operatives Ltd. et al. v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 477; [1975] 5 W.W.R. 382; (1975), 53 D.L.R. (3d) 321; 4 N.R. 231; and *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213; [1980] 5 W.W.R. 511; (1980), 113 D.L.R. (3d) 513; 53 C.C.C. (2d) 97; 9 C.E.L.R. 115; 32 N.R. 230.

In *The Queen v. Robertson, supra*, Ritchie C.J. said, at page 123 S.C.R.:

To all general laws passed by the Dominion of *Canada* regulating "sea coast and inland fisheries" all must submit, but such laws must not conflict or compete with the legislative power of the local legislatures over property and civil rights beyond what may be necessary for legislating generally and effectually for the regulation, protection and preservation of the fisheries in the interests of the public at large.

Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada, supra, held that it was not competent for the legislature of British Columbia to authorize the provincial government to grant exclusive rights of fishing in tidal waters on the ground that the right of fishing therein was a public right and not a proprietary one, and that

Le demandeur se livrait à la pêche commerciale du saumon dans le port de Saint-Jean où la marée se fait sentir.

Il existe, indéniablement, un ensemble important de règles de *common law* relatives au droit public de pêcher dans les bras de mer et l'estuaire des rivières entre le flux et le reflux. On ne saurait contester non plus le fait que le Parlement fédéral a compétence exclusive sur les pêches en eaux côtières et internes, en vertu du paragraphe 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (auparavant intitulée *l'acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*), ce qui emporte le pouvoir général de légiférer pour régler, protéger et conserver les pêcheries à titre de ressource publique, en dépit du fait que ces textes législatifs peuvent, dans une certaine mesure, porter atteinte aux droits de propriété d'autrui: *The Queen v. Robertson* (1882), 6 R.C.S. 52; 2 Cart. 65; *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorneys-General for the Provinces of Ontario, Quebec and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.); *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1914] A.C. 153 (P.C.); *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 (P.C.); *Interprovincial Co-operatives Ltd. et al. c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 477; [1975] 5 W.W.R. 382; (1975), 53 D.L.R. (3d) 321; 4 N.R. 231; et *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213; [1980] 5 W.W.R. 511; (1980), 113 D.L.R. (3d) 513; 53 C.C.C. (2d) 97; 9 C.E.L.R. 115; 32 N.R. 230.

Dans l'arrêt *The Queen v. Robertson*, précité, le juge en chef Ritchie a dit à la page 123 R.C.S.:

[TRADUCTION] Les lois générales adoptées par le Dominion de *Canada* relativement aux «pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur» s'appliquent à tout le monde, mais ces lois ne doivent pas entrer en conflit ni rivaliser avec le pouvoir législatif des législatures locales en matière de propriété et de droits civils au-delà de ce qui peut être nécessaire pour faire des lois générales et efficaces en vue de la réglementation, de la protection et de la conservation des pêcheries dans l'intérêt du public en général.

Dans l'arrêt *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, précité, il a été décidé que l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique n'avait pas le pouvoir d'autoriser le gouvernement provincial à octroyer des droits de pêche exclusifs dans les eaux de marées parce que le droit de pêche dans ces eaux

consequently the matter of its regulation rested exclusively with the Dominion Parliament. In that case, Viscount Haldane L.C. said, at page 175:

The principles above enunciated suffice to answer the third question, which relates to the right of fishing in arms of the sea and the estuaries of rivers. The right to fish is in their Lordships' opinion a public right of the same character as that enjoyed by the public on the open seas. A right of this kind is not an incident of property, and is not confined to the subjects of the Crown who are under the jurisdiction of the Province. Interference with it, whether in the form of direct regulation, or by the grant of exclusive or partially exclusive rights to individuals or classes of individuals, cannot be within the power of the Province, which is excluded from general legislation with regard to sea coast and inland fisheries.

In *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, *supra*, Viscount Haldane, addressing the question of the power of the province to grant the exclusive right of fishing in tidal waters after Confederation, said at pages 427-428:

The Dominion Parliament, having exclusive jurisdiction over sea coast and inland fisheries, could regulate the exercise of all fishing rights, private and public alike. As the public right was not proprietary, the Dominion Parliament has in effect exclusive jurisdiction to deal with it. But as to private rights, the provincial Legislature has exclusive jurisdiction so long as these present no other aspects than that of property and civil rights in the Province, or of matter of a local or private nature within it, in the meaning of the words of s. 92.

Coming back to the matter at hand, I am of the opinion that the misrepresentations complained of in the present case and the consequences flowing therefrom were attributable primarily to the authoritative role of the individual defendants as federal fishery officers under the *Fisheries Act* and the alleged abuse of their powers thereunder, but for which the alleged misrepresentations would not have occurred at all. Consequently, I consider that the subject-matter of the individual claims against them, viewed in proper context, depends for its existence upon "the detailed statutory framework" of the *Fisheries Act* with respect to the terms and conditions for obtaining commercial salmon fishing licences. Consistent with the principle of the *Oag* case and *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442, I am impelled to the conclusion that the claims are founded on the statutory base of federal law, namely, the regulatory and licensing provisions of the *Fisheries Act* and the administra-

était un droit public et non un droit de propriété. Sa réglementation relevait donc exclusivement du Parlement du Dominion. Dans cette affaire, le vicomte Haldane a déclaré à la page 175:

^a [TRADUCTION] Les principes énoncés ci-dessus suffisent pour répondre à la troisième question relative au droit de pêcher dans les bras de mer et les estuaires des rivières. De l'avis de leurs Seigneuries, le droit de pêche est un droit public de la même nature que celui dont jouit le public en haute mer. Un droit de ce genre n'est pas un accessoire de la propriété et il ^b n'est pas restreint aux sujets de la Couronne relevant de la compétence de la province. Toute ingérence, que ce soit sous la forme de réglementation directe ou d'octroi de droits exclusifs, en tout ou en partie, à des individus ou à des catégories d'individus, déborde les compétences de la province à qui ^c échappe le pouvoir législatif général à l'égard des pêches en eaux côtières et internes.

Dans le jugement *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, précité, le vicomte Haldane a dit ce qui suit à propos du ^d pouvoir de la province d'octroyer le droit exclusif de pêcher dans les eaux de marées après la Confédération, aux pages 427 et 428:

[TRADUCTION] Ayant compétence exclusive sur les pêches en eaux côtières et internes, le Parlement du Dominion pourrait ^e réglementer l'exercice de tous les droits de pêche, privés et publics. Comme le droit public n'était pas un droit de propriété, le Parlement du Dominion a dans les faits compétence exclusive en la matière. Cependant, l'assemblée législative provinciale a compétence exclusive en ce qui concerne les droits privés dans la mesure où ceux-ci ne se rapportent qu'à la propriété et aux ^f droits civils dans la province ou à une matière de nature locale ou privée dans la province, au sens de l'article 92.

Pour en revenir à la question qui nous occupe, j'estime que les déclarations inexactes dont on se plaint en l'espèce et leurs conséquences sont attribuables surtout au rôle officiel joué par les défendeurs à titre d'agents des pêches fédéraux sous le régime de la *Loi sur les pêches* et au prétendu exercice abusif des pouvoirs qu'elle leur confère, sans quoi, les prétendues déclarations inexactes ^g n'auraient pas pu être faites. Par conséquent, je suis d'avis que l'objet des actions intentées contre eux, lorsqu'elles sont remises dans leur contexte, repose sur le «cadre législatif détaillé» de la *Loi sur les pêches* pour ce qui est des modalités et conditions ^h d'obtention des permis de pêche commerciale du saumon. Conformément au principe appliqué dans l'affaire *Oag* et l'arrêt *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442, force m'est de conclure que ⁱ les réclamations sont fondées sur la législation fédérale, c'est-à-dire les dispositions relatives à la réglementation et à la délivrance des permis et ^j

tion thereof, and that this is "a law of Canada" within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867*.

In *Rhine v. The Queen, supra*, Chief Justice Laskin, addressing the contention that the statute in question simply provided for the enforcement of a contractual obligation which owed nothing to federal law other than its origin in the statutory authorization to make the advance, said at page 447:

I do not agree that the matter can be disposed of in such simple terms. What we have here is a detailed statutory framework under which advances for prospective grain deliveries are authorized as part of an overall scheme for the marketing of grain produced in Canada. An examination of the *Prairie Grain Advance Payments Act* itself lends emphasis to its place in the overall scheme. True, there is an undertaking or a contractual consequence of the application of the 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 my opinion, the body of statutory law in the present case is amply sufficient to nourish the statutory grant of jurisdiction afforded by paragraph 17(5)(b) of the *Federal Court Act*.

The case having been resolved on the statutory jurisdictional ground, the question of whether there is an existing and applicable body of federal common law "to underpin the jurisdiction of the Federal Court" becomes academic.

For the foregoing reasons, the defendants' motion is dismissed with costs.

licences de la *Loi sur les pêches* et leur application, et qu'il s'agit d'une «loi du Canada» au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Dans l'arrêt *Rhine c. La Reine*, précité, le juge en chef Laskin statuant sur la prétention selon laquelle la loi en question visait simplement l'exécution d'une obligation contractuelle ne relevant aucunement de la législation fédérale, si ce n'était qu'elle tirait son origine de l'autorisation législative de verser le paiement anticipé, a dit ce qui suit à la page 447:

Je ne peux admettre que l'on puisse régler l'affaire en des termes aussi simples. Nous sommes en présence d'un cadre législatif détaillé qui autorise des paiements anticipés pour des livraisons éventuelles de grain; c'est un élément d'un plan d'ensemble pour la commercialisation du grain produit au Canada. Un examen de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* elle-même met en lumière la place que celle-ci prend dans le plan d'ensemble. Certes, l'application de la Loi 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.

Selon moi, l'ensemble des règles législatives en l'espèce suffit amplement pour établir l'attribution de la compétence par l'alinéa 17(5)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Le litige ayant été résolu en raison de l'attribution de compétence par la loi, la question de savoir s'il existe un ensemble de règles de *common law* fédérales applicables pour [TRADUCTION] «fonder la compétence de la Cour fédérale» devient une question théorique.

Pour les motifs exposés ci-dessus, la requête des défendeurs est rejetée avec dépens.