

T-1240-87

T-1240-87

Simma Holt (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

INDEXED AS: HOLT v. CANADA

Trial Division, McNair J.—Vancouver, April 18; Ottawa, August 29, 1988.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Application to add former Chairman of National Parole Board and fictitious persons as defendants — Plaintiff alleging conspiracy to secure her wrongful dismissal, and violation of Charter, s. 15 equality rights — ITO test applied — Tortious claims against individuals not derived from existing body of federal law — Chairman's responsibilities too fragile a link to establish jurisdiction — Action against Crown for vicarious liability not foreclosed by want of jurisdiction over individuals — As liability created by Crown Liability Act, claim founded on federal law.

This was an application for leave to amend the statement of claim and to add as defendants the former Chairman of the National Parole Board and two fictitious defendants in their personal capacities. The plaintiff alleged a conspiracy among the proposed defendants to bring about her wrongful dismissal from the Board, thereby denying her equality rights and discriminating against her in violation of the Charter, section 15. It was also alleged that the Chairman had played a prominent role in influencing the Cabinet decision not to reappoint the plaintiff. The plaintiff argued that the three requirements set out in the *ITO* case were met. It was submitted that a statutory grant of jurisdiction was found in paragraph 17(4)(b) of the *Federal Court Act*; and that the alleged Charter, section 15 violations satisfied both the requirements of an existing body of federal law essential to the disposition of the case and that such law was a "law of Canada" as that phrase is used in the *Constitution Act, 1867*. The defendant submitted that the causes of action constituted the torts of conspiracy and deceit, and were founded on provincial law. Thus the second and third requirements in *ITO* could not be met. The issue was whether the Court had jurisdiction over claims against the proposed defendants, and over the claim of vicarious liability against the Crown.

Held, the application should be dismissed as to adding defendants, but the paragraphs raising the issue of vicarious liability should stand.

Paragraph 17(4)(b) is insufficient to found jurisdiction to entertain an action against individual defendants when the claims against them are based on tort, not federal law. The

Simma Holt (demanderesse)

c.

a

La Reine (défenderesse)

RÉPERTOIRE: HOLT c. CANADA

Division de première instance, juge McNair—
b Vancouver, 18 avril; Ottawa, 29 août 1988.

Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — Demande visant à faire constituer défendeurs l'ancien président de la Commission nationale des libérations conditionnelles et des personnes fictives — La demanderesse prétend qu'il y a eu complot pour obtenir son renvoi illégal et violation de ses droits à l'égalité prévus à l'art. 15 de la Charte — Application du critère dégagé dans l'affaire ITO — Les causes d'action délictuelle contre des particuliers ne découlent pas d'un ensemble de règles de droit fédérales existant — Les responsabilités du président constituent un lien trop fragile d pour permettre de conclure à la compétence — Une action en responsabilité du fait d'autrui intentée contre la Couronne n'est pas exclue en raison d'un défaut de compétence à l'égard de particuliers — Puisque la responsabilité provenait de la Loi sur la responsabilité de la Couronne, l'action reposait sur une loi fédérale.

e Il s'agit d'une demande visant à obtenir l'autorisation de modifier la déclaration et à faire constituer défendeurs l'ancien président de la Commission nationale des libérations conditionnelles et deux défendeurs fictifs en leur qualité personnelle. La demanderesse prétend que les défendeurs visés ont comploté de provoquer son renvoi illégal de la Commission, ce qui l'a privée de ses droits à l'égalité et a donné lieu à une discrimination à son égard, contrairement à l'article 15 de la Charte. Elle prétend également que le président a joué un rôle prédominant en influant sur la décision du cabinet de ne pas la renommer. Selon la demanderesse, les trois exigences posées dans l'affaire *ITO* ont été remplies. Il est allégué que l'alinéa 17(4)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale* attribuait compétence légale et que les violations alléguées de l'article 15 de la Charte ont satisfait tant à l'exigence de l'existence d'un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige qu'à l'exigence selon laquelle une telle loi doit être une «loi du Canada», expression employée dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. La défenderesse fait valoir que les causes d'action constituaient les délits de complot et de dol et relevaient de la loi provinciale. Ainsi donc, les deuxième et troisième exigences de l'affaire *ITO* ne pouvaient être remplies. La question se pose de savoir si la Cour avait compétence pour connaître de l'action contre les défendeurs visés et de l'action en responsabilité du fait d'autrui intentée contre la Couronne.

Jugement: la demande devrait être rejetée pour ce qui est de la constitution de défendeurs, mais les paragraphes soulevant la question de la responsabilité du fait d'autrui devraient rester sans changement.

j L'alinéa 17(4)(b) ne confère pas la compétence pour connaître de l'action intentée contre les défendeurs particuliers lorsque les demandes formulées contre eux reposent sur la respon-

tortious claims against the individual defendants do not derive from an existing body of federal law governing liability in the context of providing a "detailed statutory framework" sufficient to fasten liability on such defendants. That the Chairman was the chief executive officer charged by the *Parole Act* with general supervision over the work of the National Parole Board is too fragile a link on which to found jurisdiction against him as an individual. The causes of action asserted against the individual defendants are not attributable to any fountainhead source of federal law, but emanate from provincial law relating to tortious liability.

The lack of jurisdiction over the Chairman personally did not, however, automatically foreclose a claim of vicarious liability against the Crown for wrongful acts of its servants. The vicarious liability of the Crown and the right of action against it are created by the *Crown Liability Act*, so that the claim is founded on federal law.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), s. 15.
- 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.
- Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, ss. 3(1)(a), 4(2).
- Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17(4)(b).
- Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, RR. 303(1), 402(3), 420, 424, 427, 1716(2).
- Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63.
- Narcotic Control Regulations*, C.R.C., c. 1041, ss. 53, 58, 59.
- Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2, ss. 3(2) (as am. by S.C. 1986, c. 42, s. 1), 4(3).
- Penitentiary Act*, R.S.C. 1970, c. P-6.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al., [1986] 1 S.C.R. 752; 68 N.R. 241; *Varnam v. Canada (Minister of National Health and Welfare)*, [1988] 2 F.C. 454 (C.A.); *Stephens' Estate v. Minister of National Revenue, Wilkie, Morrison, Smith, Stratham (Deputy Sheriff, County of Oxford), Constable Ross and Davidson* (1982), 40 N.R. 620 (F.C.A.).

sabilité délictuelle et non sur une loi fédérale. Les causes d'action délictuelle invoquées à l'encontre des défendeurs particuliers ne découlent pas d'un ensemble de règles de droit fédérales applicable actuellement qui constitue un «cadre législatif détaillé» suffisant pour imputer la responsabilité à ces défendeurs. Le fait que le président était le fonctionnaire exécutif en chef de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui, en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, surveille de façon générale les travaux de cette Commission est un lien trop fragile pour permettre de conclure à la compétence de la Cour à son égard, en sa qualité individuelle. Les causes d'action alléguées contre les défendeurs particuliers ne sont pas attribuables à une source de droit fédéral, mais proviennent du droit provincial en matière de responsabilité délictuelle.

Le défaut de compétence à l'égard du président personnellement n'exclut toutefois pas automatiquement une action en responsabilité du fait d'autrui intentée contre la Couronne pour les actes illégitimes de ses préposés. La responsabilité de la Couronne à l'égard du fait d'autrui et le droit d'action contre elle proviennent de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, ce qui fait que la demande repose sur une loi fédérale.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 15.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1), art. 91, 101.
- Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, chap. 63.
- Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 17(4)(b).
- Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 3(2) (mod. par S.C. 1986, chap. 42, art. 1), 4(3).
- Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, chap. C-38, art. 3(1)(a), 4(2).
- Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, chap. P-6.
- Règlement sur les stupéfiants*, C.R.C., chap. 1041, art. 53, 58, 59.
- Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663, Règles 303(1), 402(3), 420, 424, 1716(2).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre, [1986] 1 R.C.S. 752; 68 N.R. 241; *Varnam c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1988] 2 C.F. 454 (C.A.); *Succession Stephens c. Ministre du Revenu national, Wilkie, Morrison, Smith, Stratham (shérif adjoint, comté d'Oxford), agent Ross et Davidson* (1982), 40 N.R. 620 (C.A.F.).

DISTINGUISHED:

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

CONSIDERED:

Pacific Western Airlines Ltd. v. R., [1980] 1 F.C. 86 (C.A.); affg. [1979] 2 F.C. 476 (T.D.).

REFERRED TO:

Rhine v. The Queen, [1980] 2 S.C.R. 442; 34 N.R. 290.

COUNSEL:

Nancy Matheson for plaintiff.
Mitchell Taylor for defendant.

SOLICITORS:

Pierce, van Loon, Vancouver, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for order rendered in English by

MCNAIR J.: This is an application by the plaintiff for leave to amend the statement of claim and to add as party defendants to the action the former Chairman of the National Parole Board, William R. Outerbridge, and the presently fictitious defendants, John Doe and Jane Doe. The application is made pursuant to *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] 303(1), 420, 424, 427 and 1716(2).

An original statement of claim was filed on June 11, 1987. The defendant filed an appearance pursuant to Rule 402(3) on July 6, 1987. A defence in the form of a general denial was filed on September 8, 1987. On January 27, 1988 an amended defence was filed.

Essentially, the plaintiff's cause of complaint giving rise to this action in tort for damages is the failure of the Solicitor General to renew her appointment as a member of the National Parole Board by reason of alleged discrimination based on sex, religion and political affiliation. The plaintiff was appointed as a member of the Board for an initial term of one year, following which she was reappointed for a further period of three years on

DISTINCTION FAITE AVEC:

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

DÉCISION EXAMINÉE:

Pacific Western Airlines Ltd. c. R., [1980] 1 C.F. 86 (C.A.); confirmant [1979] 2 C.F. 476 (1^{re} inst.).

DÉCISION CITÉE:

Rhine c. La Reine, [1980] 2 R.C.S. 442; 34 N.R. 290.

AVOCATS:

Nancy Matheson pour la demanderesse.
Mitchell Taylor pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Pierce, van Loon, Vancouver, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE MCNAIR: Il s'agit d'une demande présentée par la demanderesse en vue d'obtenir l'autorisation de modifier la déclaration et pour faire constituer parties défenderesses à l'action l'ancien président de la Commission nationale des libérations conditionnelles William R. Outerbridge et les défendeurs actuellement fictifs John Doe et Jane Doe. La demande est fondée sur les Règles 303(1), 420, 424, 427 et 1716(2) des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663].

Une déclaration initiale a été déposée le 11 juin 1987. Le 6 juillet 1987, la défenderesse s'est fondée sur la Règle 402(3) pour déposer un acte de comparution. Une défense prenant la forme d'une dénégation générale a été déposée le 8 septembre 1987. Le 27 janvier 1988, une défense modifiée a été déposée.

La plainte de la demanderesse qui a donné lieu à l'action délictuelle en dommages-intérêts consiste essentiellement dans l'omission par le solliciteur général de renouveler sa nomination à titre de membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles en raison d'une discrimination alléguée fondée sur le sexe, la religion et l'appartenance politique. La demanderesse a été nommée membre de la Commission tout d'abord pour un

April 1, 1982. She claims to have been wrongfully dismissed without cause on or about June 11, 1985.

Counsel for the defendant has agreed to the proposed amendments in so far as they relate solely to the Crown, subject to plaintiff's counsel agreeing to the filing of an amended statement of defence in response thereto. Hence, the sole issues to be determined are whether this Court has jurisdiction over the causes of action alleged against William R. Outerbridge, John Doe and Jane Doe, as pleaded in paragraphs 3, 4, 21 and 22 of the statement of claim and the claim of vicarious liability on the part of the Crown as set out in paragraph 15 thereof. The contentious paragraphs read as follows:

3. The Defendant, William R. Outerbridge (hereinafter referred to as "Outerbridge"), was at all times material to this action the Chairman of the National Parole Board, and an agent, servant or employee of the Solicitor General, and resides at 534 Golden, Ottawa, Ontario, K2A 2E7.

4. John Doe and Jane Doe are persons unknown who conspired with Outerbridge to deny or infringe the Plaintiff's rights and freedoms.

15. The Solicitor General is vicariously liable for the actions of Outerbridge.

21. Outerbridge conspired with John Doe, Jane Doe and other persons unknown to unlawfully prevent the Plaintiff from receiving her initial appointment to the National Parole Board and further conspired with John Doe, Jane Doe and other persons unknown to prevent her reappointment to the National Parole Board, and maliciously misinformed the Minister responsible, and the Prime Minister with respect to the Plaintiff, all with the intent to deny or infringe the Plaintiff's rights and freedoms, and deprive her of her employment and continued employment.

22. Further or in the alternative, Outerbridge discriminated against the Plaintiff by misinforming, or not informing at all the Minister responsible and the Prime Minister, and others, or any of them, with respect to the Plaintiff's capabilities, and the said misinformation or failure to inform was motivated by Outerbridge's bias, and prejudice against the Plaintiff on the basis of her sex, religion and/or political affiliation and Outerbridge thereby denied or infringed the Plaintiff's rights and freedoms, and violated the Charter, and caused the Plaintiff loss, damage and expense.

The plaintiff insists that the Court has jurisdiction to entertain the pleaded causes of action and

an; par la suite, elle a été, le 1^{er} avril 1982, renommée pour une autre période de trois ans. Elle prétend que c'est à tort qu'on l'a renvoyée sans motif le 11 juin 1985.

^a L'avocat de la défenderesse a consenti aux modifications projetées dans la mesure où elles se rapportent uniquement à la Couronne, à condition que l'avocate de la demanderesse accepte le dépôt d'une défense modifiée y répondant. En l'espèce, la question se pose uniquement de savoir si cette Cour a compétence pour connaître des causes d'action visant William R. Outerbridge, John Doe et Jane Doe, ainsi qu'il ressort des paragraphes 3, 4, 21 et 22 de la déclaration, et de la prétention selon laquelle la Couronne est tenue à la responsabilité du fait d'autrui ainsi qu'il est dit au paragraphe 15 de ladite déclaration. Les paragraphes litigieux sont ainsi rédigés:

^b [TRADUCTION] 3. Le défendeur William R. Outerbridge (ci-après appelé «Outerbridge») était, à toutes les époques essentielles à la présente action, le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, et un mandataire, préposé ou employé du solliciteur général, et il demeure au 534 Golden, Ottawa (Ontario), K2A 2E7.

^c 4. John Doe et Jane Doe sont des personnes inconnues qui ont agi de concert avec Outerbridge pour priver la demanderesse de ses droits et libertés ou pour empiéter sur ceux-ci.

^d 15. Le solliciteur général est civilement responsable des actes d'Outerbridge.

^e 21. Outerbridge a agi de concert avec John Doe, Jane Doe et d'autres personnes inconnues pour empêcher illégalement la demanderesse d'avoir sa première nomination à la Commission nationale des libérations conditionnelles, et il a en outre agi de concert avec John Doe et Jane Doe et d'autres personnes inconnues pour empêcher le renouvellement de sa nomination à ladite Commission; il a avec préméditation mal renseigné le ministre responsable et le premier ministre à l'égard de la demanderesse, le tout dans l'intention de priver la demanderesse de ses droits et libertés ou d'empiéter sur ceux-ci, et de la priver de son emploi et de son emploi continu.

^f 22. Subsidièrement, Outerbridge a fait preuve de discrimination à l'égard de la demanderesse en mal renseignant ou en ne renseignant pas du tout le ministre responsable, le premier ministre et d'autres, ou l'un quelconque d'entre eux, sur les capacités de la demanderesse, et lesdits faux renseignements ou l'omission de renseigner ont été motivés par le préjugé d'Outerbridge contre la demanderesse en raison de son sexe, de sa religion et de son appartenance politique. Outerbridge a donc privé la demanderesse de ses droits et libertés ou empiété sur ceux-ci, violé la Charte et lui a causé des pertes, dommages et des dépenses.

^g La demanderesse insiste sur le fait que la Cour a compétence pour connaître des causes d'action

further maintains that it is necessary that these three defendants be added in order to ensure that all matters in dispute in the action may be fully adjudicated upon by the Court.

In order to determine whether a particular matter is within the jurisdiction of the Federal Court, it is necessary to satisfy the requirements of the test prescribed by the Supreme Court of Canada in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; 68 N.R. 241. Mr. Justice McIntyre, writing for the majority, set out the legal criteria, at pages 766 S.C.R.; 256-257 N.R.:

The general extent of the jurisdiction of the Federal Court has been the subject of much judicial consideration in recent years. In *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, and in *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654, the essential requirements to support a finding of jurisdiction in the Federal Court were established. They are:

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

Counsel for the plaintiff contends that the first part of the test is met by paragraph 17(4)(b) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], which reads as follows:

17. . . .
(4) 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.

It was not strenuously contended that Mr. Outerbridge was not an officer or a servant of the Crown for the purposes of the test, but counsel for the defendant does not concede the point.

Plaintiff's counsel alluded to the appointment of Board members by the Governor in Council and the designation by that executive authority of one of such members to be Chairman and another to be Vice-Chairman, as provided by subsections 3(1)

plaidées, et elle insiste en outre sur la nécessité de constituer parties ces trois défendeurs afin que la Cour puisse trancher intégralement toutes les questions litigieuses dans l'action.

^a Pour déterminer si une question donnée relève de la compétence de la Cour fédérale, il est nécessaire de satisfaire aux exigences du critère prescrit par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752; 68 N.R. 241. Le juge McIntyre, qui rédigeait le jugement majoritaire, a, aux pages 766 R.C.S.; 256 et 257 N.R., dégagé les critères juridiques suivants:

^c L'étendue générale de la compétence de la Cour fédérale a été examinée à maintes reprises par les tribunaux ces dernières années. Dans l'arrêt *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054, et dans l'arrêt *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654, on a établi les conditions essentielles pour pouvoir conclure à la compétence de la Cour fédérale. Ces conditions sont les suivantes:

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*.

^f L'avocate de la demanderesse prétend que le premier critère est rempli par l'alinéa 17(4)b) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10], qui est ainsi conçu:

17. . . .
(4) La Division de première instance a compétence concurrente en première instance

b) dans les procédures dans lesquelles on cherche à obtenir un redressement contre une personne en raison d'un acte ou d'une omission de cette dernière dans l'exercice de ses fonctions à titre de fonctionnaire ou préposé de la Couronne.

ⁱ On n'a pas prétendu avec vigueur que M. Outerbridge n'était pas un fonctionnaire ou un préposé de la Couronne aux fins du critère, mais l'avocat de la défenderesse ne concède pas le point.

^j L'avocate de la demanderesse a fait état de la nomination de membres de la Commission par le gouverneur en conseil et de la désignation par ce pouvoir exécutif d'un de ces membres pour la présidence et d'un autre membre pour la vice-pré-

and 3(2) of the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2, as amended by S.C. 1986, c. 42, s. 1. She also stressed the fact that subsection 4(3) of the Act designated the Chairman as the chief executive officer of the Board and charged him with general supervision over the work and the staff of the Board.

The statutory provisions relied on read as follows:

3. (1) There shall be a board, to be known as the National Parole Board, consisting of not more than thirty-six members to be appointed by the Governor in Council to hold office during good behaviour for a period not exceeding ten years.

(2) The Governor in Council shall designate one of the members to be Chairman and one to be Vice-Chairman.

4. ...

(3) The Chairman is the chief executive officer of the Board and has supervision over and direction of the work and the staff of the Board.

The second branch of the test enunciated by *ITO*, *supra*, requires that there be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction. Counsel for the plaintiff contends that Outerbridge and the fictitious Doe defendants conspired illegally to bring about the plaintiff's dismissal from the National Parole Board, thereby denying her equality rights and discriminating against her in violation of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.)]. Counsel further submits that there is a strong likelihood of evidence being brought out during pre-trial discoveries that might show that Outerbridge played a prominent role as chief executive officer of the Board in influencing the Cabinet decision not to reappoint the plaintiff as a member of the Board.

Counsel for the plaintiff relies heavily on an *obiter* statement in the case of *Varnam v. Canada* (*Minister of National Health and Welfare*), [1988] 2 F.C. 454, a decision of the Federal Court of Appeal. The statement was to the effect that the Trial Judge may not have been wrong in her

sidence, selon les paragraphes 3(1) et 3(2) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, chap. P-2, modifiée par S.C. 1986, chap. 42, art. 1. Elle a également insisté sur le fait que, en vertu du paragraphe 4(3) de la Loi, le président est le fonctionnaire exécutif en chef de la Commission, et il en surveille les travaux et dirige le personnel.

Les dispositions législatives invoquées portent:

3. (1) Est établie, sous le nom de Commission nationale des libérations conditionnelles, une Commission composée d'au plus trente-six membres nommés à titre inamovible par le gouverneur en conseil pour dix ans au maximum.

(2) Le gouverneur en conseil désigne l'un des membres pour la présidence, et un autre pour la vice-présidence.

4. ...

(3) Le président est le fonctionnaire exécutif en chef de la Commission. Il en surveille les travaux et dirige le personnel.

Le second critère énoncé par l'arrêt *ITO* susmentionné exige 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. L'avocate de la demanderesse prétend qu'Outerbridge et les défendeurs fictifs Doe ont illégalement comploté de provoquer le renvoi de la demanderesse de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ce qui l'a privée de ses droits à l'égalité et a donné lieu à une discrimination à son égard, contrairement à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)]. L'avocate soutient en outre qu'il y a de fortes chances pour que des éléments de preuve soient produits au cours d'interrogatoires préalables au procès, lesquels éléments de preuve pourraient montrer qu'Outerbridge avait joué un rôle prédominant en sa qualité de fonctionnaire exécutif de la Commission, influant sur la décision du Cabinet de ne pas renommer la demanderesse à la Commission.

L'avocate de la demanderesse s'appuie dans une grande mesure sur une déclaration incidente dans l'affaire *Varnam c. Canada* (*Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social*), [1988] 2 C.F. 454, décision de la Cour d'appel fédérale. Selon cette déclaration, le juge de première instance peut

refusal to dismiss the plaintiff's claim on a preliminary motion on the ground of lack of jurisdiction, where it was possible that evidence at trial might establish that the defendant played a decisive, consultative role in influencing the Minister's decision. This statement seems somewhat at odds with the actual result of the Court's decision, which was to uphold the appeal and dismiss the plaintiff's action as against the defendant College. In any event, plaintiff's counsel makes the analogy that the second *ITO* test is met by pleading allegations of Charter violations *vis-à-vis* the administration of the *Parole Act*, where there was some possibility of evidence going to show Outerbridge's decisive role in influencing the Crown's decision to dismiss the plaintiff.

The third criterion of the *ITO* test requires that the law on which the case for jurisdiction is based must be "a law of Canada" as the 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*)].

It is urged here that the Charter is clearly a matter of federal law, falling within federal legislative competence under the general peace, order and good government power accorded by section 91 of the Act as well as coming within the federal powers with respect to criminal law and the establishment, maintenance and management of penitentiaries under subsections 91(27) and 91(28) respectively.

Counsel for the plaintiff argues that if the Court finds that it has jurisdiction to entertain the causes of action alleged against the additional defendants then the issue of vicarious liability on the part of the Crown will automatically follow. Alternatively, she submits that if the Court determines that it lacks such jurisdiction then the Crown is still vicariously liable for the actions complained of on the part of Outerbridge, citing *Stephens' Estate v. Minister of National Revenue, Wilkie, Morrison, Smith, Stratham (Deputy Sheriff, County of Oxford), Constable Ross and Davidson* (1982), 40

n'avoir pas eu tort de ne pas rejeter, à l'occasion d'une requête préliminaire, l'action du demandeur pour défaut de compétence, lorsqu'il était possible que des éléments de preuve produits au procès établissent que le défendeur avait joué un rôle décisif, consultatif pour influencer sur la décision du ministre. Cette déclaration semble quelque peu incompatible avec le résultat réel de la décision de la Cour, celle d'accueillir l'appel et de rejeter l'action intentée par le demandeur contre le collège défendeur. Quoi qu'il en soit, l'avocate de la demanderesse prétend par analogie que le second critère de l'arrêt *ITO* est rempli en faisant des allégations de violation de la Charte à l'égard de l'application de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, lorsqu'il était quelque peu possible que des éléments de preuve soient produits pour prouver le rôle décisif d'Outerbridge dans la décision de la Couronne de renvoyer la demanderesse.

Le troisième critère de l'arrêt *ITO* exige que la loi invoquée dans l'affaire doive 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*)].

En l'espèce, on insiste sur le fait que la Charte est bien une loi fédérale, relevant de la compétence législative fédérale en vertu de l'article 91 de la Loi qui confère le pouvoir d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement, et en vertu des paragraphes 91(27) et 91(28) relativement au droit criminel et à l'établissement, au maintien et à l'administration des pénitenciers.

L'avocate de la demanderesse prétend que si la Cour conclut à sa compétence pour connaître des causes d'action alléguées contre les défendeurs additionnels, alors la question de la responsabilité du fait d'autrui de la part de la Couronne va s'ensuivre automatiquement. Subsidièrement, elle soutient que si la Cour conclut à son incompétence, la Couronne est toujours civilement responsable des actes reprochés à Outerbridge; elle cite à cette fin l'arrêt *Succession Stephens c. Ministre du Revenu national, Wilkie, Morrison, Smith, Stratham (shérif adjoint, comté d'Oxford) agent*

N.R. 620 (F.C.A.). I prefer to leave this submission for the moment and will deal with it later.

Counsel for the defendant contends that the Court lacks jurisdiction to entertain the individual causes of action against the persons identified in paragraphs 3, 4, 15, 21 and 22 of the amended statement of claim. He characterizes these causes of action as constituting the torts of conspiracy and deceit, and submits that they are founded on provincial and not federal law. Thus, he urges that the plaintiff has failed to meet the requirements of the second and third branches of the test criteria prescribed by *ITO* in that there is no existing body of applicable federal law to underpin the jurisdiction of the Federal Court with respect to the causes of action alleged against the individual defendants. In short, there exists no body of federal law essential to the disposition of the case.

In my view, the issue on this aspect of the case is whether there is a sufficient jurisdictional nexus between the causes of action alleged against the individual defendants and some existing body of federal law "which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction" within the second branch of the *ITO* test.

Defendants' counsel buttressed his submission by citing *Pacific Western Airlines Ltd. v. R.*, [1980] 1 F.C. 86 (C.A.); affg. [1979] 2 F.C. 476 (T.D.). Essentially, this case held that while paragraph 17(4)(b) of the *Federal Court Act* permits servants of the Crown to be sued in the Federal Court, the mere fact of impleading them in that forum does not constitute an existing body of federal law sufficient to entertain actions in negligence against them, which are clearly matters of provincial law.

Similarly, in *Stephens' Estate v. M.N.R.*, *supra*, the Federal Court of Appeal held, *inter alia*, that paragraph 17(4)(b) of the *Federal Court Act* was insufficient to found jurisdiction to entertain the action as against individual defendants because the claims against them were based on tort and not

Ross et Davidson (1982), 40 N.R. 620 (C.A.F.). Je préfère pour le moment laisser de côté cette prétention, et je vais me prononcer là-dessus plus tard.

^a L'avocat de la défenderesse fait valoir que la Cour n'a pas compétence pour connaître des causes d'action isolées intentées contre les personnes dont les noms figurent aux paragraphes 3, 4, 15, 21 et 22 de la déclaration modifiée. Selon lui, ces causes d'action constituent les délits de complot et de dol et relèvent de la loi provinciale et non de la loi fédérale. Il exhorte à reconnaître que la demanderesse n'a pas satisfait aux exigences des deuxième et troisième critères prescrits par l'arrêt *ITO*, en ce sens qu'il n'existe pas un ensemble de règles de droit fédérales applicable qui constitue le fondement de la compétence de la Cour fédérale pour ce qui est des causes d'action alléguées contre les défendeurs particuliers. En bref, il n'existe aucun ensemble de règles de droit fédérales essentiel à la solution du litige.

^e J'estime que, à cet égard, la question se pose de savoir s'il existe un lien de compétence suffisant entre les causes d'action alléguées contre les défendeurs particuliers et 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» selon le deuxième critère dégagé dans l'arrêt *ITO*.

^g L'avocat des défendeurs a étayé sa prétention en citant l'affaire *Pacific Western Airlines Ltd. c. R.*, [1980] 1 C.F. 86 (C.A.); confirmant [1979] 2 C.F. 476 (1^{re} inst.). Essentiellement, il a été statué dans cette affaire que, bien que l'alinéa 17(4)b) de la *Loi sur la Cour fédérale* autorise à poursuivre les fonctionnaires de la Couronne, le simple fait de les poursuivre devant cette instance ne constitue pas un ensemble de règles de droit fédérales en vigueur permettant de saisir la Cour d'une demande fondée sur quelque faute à leur encontre, qui relève clairement de la loi provinciale.

^j De même, dans l'arrêt *Succession Stephens c. M.R.N.* susmentionné, la Cour d'appel fédérale a statué entre autres que l'alinéa 17(4)b) de la *Loi sur la Cour fédérale* ne conférerait la compétence pour connaître de l'action intentée contre les défendeurs particuliers parce que les demandes

federal law, notwithstanding the involvement of the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63].

Mr. Justice Le Dain, writing the unanimous opinion of the Court, put it this way, at page 630:

In the present case, despite the necessary application of the provisions of the *Income Tax Act* to the question of validity or legal justification, the right to damages cannot be said to be provided for by federal law. If it exists at all, it is created by provincial law. The applicable federal law does not purport to create or provide for this right.

The *Varnam* case, *supra*, is the most recent pronouncement of the Federal Court of Appeal on the question of statutory jurisdiction. Here, the plaintiff was a physician whose authorization to prescribe the drug methadone was revoked under a notice issued pursuant to sections 53, 58 and 59 of the *Narcotic Control Regulations* [C.R.C., c. 1041]. By the terms of section 58 of the Regulations, the Minister could only act "after consultation with" the College. The action against the College was founded upon tortious claims of negligent misrepresentation and conspiracy to intentionally interfere with his right and ability to carry on his profession. The College moved to have the action against it dismissed for want of jurisdiction. The Trial Judge dismissed the motion [[1987] 3 F.C. 185] on the ground that the claim against the College was so intertwined with the claim against the Crown as to bring the action within the Court's jurisdiction.

Plaintiff's counsel bases her case for adding the individual defendants on the decision of the Federal Court of Appeal in *Oag v. Canada*, [1987] 2 F.C. 511; 73 N.R. 149 in which a prisoner, whose mandatory supervision had been wrongly revoked, was successful in persuading the Court that an action in tort for damages lay against the individual defendants as officers of the National Parole Board who participated in the wrongful revocation. It was argued [at page 517] that the circumstances surrounding the prisoner's detention and release were governed by the provisions of the *Parole Act* and the *Penitentiary Act* [R.S.C. 1970, c. P-6], which constituted "a detailed statutory framework and scheme of regulation in existing and appli-

formulées contre eux reposaient sur la responsabilité délictuelle et non sur la loi fédérale, malgré l'application des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, chap. 63].

^a Le juge Le Dain, qui rédigeait l'opinion unanime de la Cour, s'est prononcé en ces termes, à la page 630:

^b En l'espèce, malgré l'application nécessaire des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* à la question de validité ou de justification juridique, on ne peut soutenir que le droit aux dommages-intérêts soit prévu par une loi fédérale. En fait, si ce droit existe, il a été créé par le droit provincial. La loi fédérale applicable n'a pas pour objet de créer ou de prévoir ce droit.

^c L'affaire *Varnam* susmentionnée constitue la décision la plus récente de la Cour d'appel fédérale sur la question de la compétence légale. Dans cette affaire, le défendeur était un médecin dont l'autorisation de prescrire la drogue méthadone avait été retirée en vertu d'un avis publié conformément aux articles 53, 58 et 59 du *Règlement sur les stupéfiants* [C.R.C., chap. 1041]. En vertu de l'article 58 du Règlement, le ministre ne pouvait agir qu'«après consultation avec» le collège. L'action intentée contre le collège reposait sur la responsabilité délictuelle, savoir qu'il existait des observations empreintes de négligence ou erronées et un complot destinés à faire obstacle au droit et à la capacité du défendeur d'exercer la profession qu'il avait choisie. Le collège a demandé le rejet de l'action pour défaut de compétence. Le juge de première instance a rejeté la requête [[1987] 3 C.F. 185] pour le motif que l'action intentée contre le collège était étroitement liée à l'action engagée contre la Couronne de sorte que l'action relevait de la compétence de la Cour.

^d Pour faire constituer parties les défendeurs particuliers, l'avocate de la demanderesse s'est appuyée sur l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Oag c. Canada*, [1987] 2 C.F. 511; 73 N.R. 149, dans laquelle un prisonnier, dont la libération sous surveillance obligatoire avait été abusivement révoquée, a réussi à persuader la Cour qu'une action en dommages-intérêts fondée sur la responsabilité délictuelle pouvait être intentée contre les défendeurs particuliers en leur qualité de fonctionnaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui avaient pris part à la révocation abusive. Il a été allégué [à la page 517] que les circonstances entourant la détention et la libération du prisonnier étaient régies par la *Loi sur la*

cable federal law sufficient to underpin the jurisdiction of the Federal Court of Canada”.

Stone J. stated the following reasons for the Court's decision at pages 520-521 F.C.; 155-156 N.R.:

There thus appears, to use the phrase of Laskin, C.J.C., in the *Rhine and Prytula*¹ case, “a detailed statutory framework” of federal law under which the appellant not only acquired the right to be free but also the right to remain so. It must be emphasized that, as he remained under sentence, the quality of freedom he enjoyed was not the same as that possessed by a person not under sentence. Its limits were demarcated by federal statutes. If the torts of false arrest and imprisonment were committed as alleged, they were committed because his right to remain free thus delineated 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; any provable damages resulting from their commission are recoverable in the Trial Division. I have concluded that the claims are provided for in the “laws of Canada” or “federal law”.

Mr. Justice Hugessen distinguished *Oag* from *Varnam* on the basis that the wrongful act complained of in the former case sprang from the twin statutory sources of the *Parole Act* and the *Penitentiary Act*, whereas the mere consultative process envisaged by section 58 of the *Narcotic Control Regulations* in *Varnam* seemed “far too thin a thread on which to hang the jurisdiction of this Court” [at page 459]. I fully endorse his perceptive distinction.

In my opinion, the tortious claims asserted against the individual defendants do not derive from an existing body of federal law governing liability in the context of providing a “detailed statutory framework” sufficient to fasten liability on such defendants. The fact that the defendant Outerbridge was the chief executive officer charged with general supervision over the work and affairs of the National Parole Board is far too fragile a link on which to found jurisdiction against him in his individual capacity. Under the

libération conditionnelle de détenus et la *Loi sur les pénitenciers* [S.R.C. 1970, chap. P-6] qui constituent «un cadre législatif détaillé et un plan d'ensemble de la réglementation, fondés sur le droit fédéral existant et applicables suffisants pour étayer la compétence de la Cour fédérale du Canada».

Aux pages 520-521 C.F.; 155 et 156 N.R., le juge Stone a motivé comme suit la décision de la Cour:

Il en résulte donc, pour utiliser l'expression du juge en chef Laskin dans l'affaire *Rhine et Prytula*¹, «un cadre législatif détaillé» de droit fédéral en vertu duquel l'appelant a acquis non seulement le droit d'être libre mais également celui de le rester. Il faut souligner que, comme il restait sous l'effet d'une condamnation, la liberté dont il jouissait n'était pas la même que celle que possède une personne qui ne fait pas l'objet d'une condamnation. Ses limites étaient fixées par des lois fédérales. 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, ainsi délimité, 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; les dommages-intérêts qui résultent de la perpétration de ces délits prouvables peuvent être recouverts en Division de première instance. J'en suis arrivé à la conclusion que les demandes sont prévues dans les «lois du Canada» ou le «droit fédéral».

Selon le juge Hugessen, l'affaire *Oag* se distingue de l'affaire *Varnam* par le fait que l'acte illégitime reproché dans la première provenait de deux sources législatives, savoir la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et la *Loi sur les pénitenciers*, alors que le simple processus de consultation envisagé par l'article 58 du *Règlement sur les stupéfiants* ne semblait pas «constituer une assise suffisante à la compétence de cette Cour» [à la page 459]. Je souscris entièrement à cette distinction pénétrante.

À mon avis, les actes délictueux reprochés aux défendeurs particuliers ne découlent pas d'un ensemble de règles de droit fédéral applicable actuellement qui constitue un «cadre législatif détaillé» suffisant pour imputer la responsabilité à ces défendeurs. Le fait que le défendeur Outerbridge était le fonctionnaire exécutif en chef de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui en surveille le travail est un lien trop fragile pour permettre de conclure à la compétence de la Cour à son égard, en sa qualité individuelle. Dans

¹ *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442; 34 N.R. 290.

¹ *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442; 34 N.R. 290.

circumstances, I find that the causes of action asserted against the individual defendants are not attributable to any fountainhead source of federal law but rather, if they exist at all, are the emanations of provincial law relating to tortious liability. That being so, the part of the motion seeking leave to add William R. Outerbridge, John Doe and Jane Doe as party defendants is refused.

Counsel for the plaintiff makes the point that even if the Court finds that it lacks jurisdiction over the defendants Outerbridge and John and Jane Doe then it is still possible for the Crown to be held vicariously liable for the part they played as officers or servants of the Crown in bringing about the plaintiff's downfall as a member of the National Parole Board. She further maintains that the allegations pleaded in paragraphs 3, 4, 21 and 22 of the amended statement of claim are sufficient to support the claim of vicarious liability on the part of the Solicitor General as pleaded in paragraph 15.

Defendants' counsel objects that paragraph 15 does nothing more than plead a proposition of law. He further maintains that the remaining paragraphs 3, 4, 21 and 22 should not be allowed to stand as substantiating the plea of vicarious liability, assuming that the amendment designed to implead these individuals personally is refused.

Plaintiff's counsel counters with the argument that the whole foundation of the plaintiff's action revolves around the matter of appointments to the National Parole Board and the actions of the then Chairman, which are said to constitute the torts of conspiracy and misfeasance in public office. The result, in her submission, is that the Solicitor General can still be held vicariously liable for the wrongful acts of the Chairman and his conspiratorial associates, notwithstanding the fact that they cannot be sued personally in the Federal Court. As indicated, she supports this submission by citing the case of *Stephens' Estate, supra*, and makes reference to the statutory provisions alluded to therein, namely, paragraph 3(1)(a) and subsection 4(2) of the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, which read as follows:

les circonstances, j'estime que les causes d'action alléguées contre les défendeurs particuliers ne sont pas attribuables à une source de droit fédéral mais proviennent plutôt, s'il en est, du droit provincial en matière de responsabilité délictuelle. Cela étant, la partie de la requête cherchant l'autorisation de faire constituer William R. Outerbridge, John Doe et Jane Doe parties défenderesses est rejetée.

L'avocate de la demanderesse soutient que même si la Cour conclut à son incompétence à l'égard des défendeurs Outerbridge, de John et de Jane Doe, il est toujours possible que la Couronne soit tenue pour civilement responsable parce qu'ils ont, en tant que fonctionnaires ou préposés de la Couronne, pris part au renvoi de la demanderesse en qualité de membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Elle soutient en outre que les allégations énoncées aux paragraphes 3, 4, 21 et 22 de la déclaration modifiée suffisent à étayer l'action en responsabilité du fait d'autrui de la part du solliciteur général ainsi qu'il est plaidé au paragraphe 15.

L'avocat des défendeurs fait valoir que le paragraphe 15 ne fait qu'articuler une question de droit. Il soutient en outre que les paragraphes restants 3, 4, 21 et 22 ne devraient pas rester sans changement pour justifier l'allégation de responsabilité du fait d'autrui, à supposer que la modification destinée à poursuivre ces particuliers personnellement soit refusée.

L'avocate de la demanderesse répond que le fondement tout entier de l'action de la demanderesse se rapporte aux nominations à la Commission nationale des libérations conditionnelles et aux actes du président à l'époque, dont on dit qu'ils constituent des délits de complot et d'abus de pouvoir dans l'exercice de ses fonctions. Il en résulte que, selon l'avocate, le solliciteur général peut toujours être tenu civilement responsable des actes illégitimes du président et de ses adjoints qui ont participé au complot malgré le fait qu'on ne saurait les poursuivre personnellement devant la Cour fédérale. Ainsi qu'il a été indiqué, elle a, pour étayer cet argument, cité l'affaire *Succession Stephens* susmentionnée et fait état des dispositions législatives y citées, savoir l'alinéa 3(1)a) et le paragraphe 4(2) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, chap. C-38, qui sont ainsi rédigés:

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

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

4. ...

(2) No proceedings lie against the Crown by virtue of paragraph 3(1)(a) in respect of any act or omission of a servant of the Crown unless the act or omission would apart from the provisions of this Act have given rise to a cause of action in tort against that servant or his personal representative.

I agree with the submission of plaintiff's counsel that the lack of jurisdiction against Outerbridge personally does not automatically foreclose a claim of vicarious liability against the Crown, as represented by the Solicitor General, for any acts of misfeasance on the part of Outerbridge as an officer of the National Parole Board. The very point was decided in *Stephens' Estate v. M.N.R.*, *supra*, where Mr. Justice Le Dain stated the issue and the result, at page 631 as follows:

The Trial Division allowed the Crown's application on the ground that the court lacked jurisdiction to entertain the claims for damages against it. This conclusion appeared to be treated as following necessarily from the decision that the court lacked jurisdiction to entertain the action as against the defendants other than the Crown. I cannot agree with this conclusion. Anomalous as it may seem that the court should have jurisdiction to entertain an action for the vicarious liability of the Crown, when it would not have jurisdiction to entertain an action against the Crown servants for whose acts the Crown is to be held liable, I cannot see how that anomaly is to be avoided. The vicarious liability of the Crown and the right of action against it are created by paragraph 3(1)(a) of the *Crown Liability Act* and would not exist apart from it. Thus it appears to be undeniable that the claim is founded on federal law. Whether the acts of the defendants other than the Crown would give rise to a cause of action in tort, for purposes of subsection 4(2) of the Act, must be determined by what, in an action against them, would have to be considered provincial law, but that cannot, in my respectful opinion, make the vicarious liability of the Crown for those acts any less a cause of action founded on federal law when it is so clearly provided for by the *Crown Liability Act*. [Emphasis added.]

Accordingly, I disallow the application for leave to amend by adding as party defendants William

3. (1) La Couronne est responsable des dommages dont elle serait responsable, si elle était un particulier majeur et capable,

a) à l'égard d'un délit civil commis par un préposé de la Couronne, ou

4. ...

(2) On ne peut exercer de recours contre la Couronne, en vertu de l'alinéa 3(1)a), à l'égard d'un acte ou d'une omission d'un préposé de la Couronne, sauf si, indépendamment de la présente loi, l'acte ou l'omission eût donné ouverture à une poursuite en responsabilité délictuelle contre ce préposé ou sa succession.

Je conviens avec l'avocate de la demanderesse que le défaut de compétence à l'égard d'Outerbridge personnellement n'exclut pas automatiquement une action en responsabilité du fait d'autrui intentée contre la Couronne, représentée par le solliciteur général, pour tout acte d'abus de pouvoir de la part d'Outerbridge en sa qualité de fonctionnaire de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ce point même a été tranché dans l'affaire *Succession Stephens c. M.R.N.* susmentionnée, où le juge Le Dain a énoncé la question et donné la réponse en ces termes à la page 631:

La Division de première instance a accueilli la demande de la Couronne au motif que la Cour n'était pas compétente pour connaître de la réclamation de dommages-intérêts. Il semble que l'on ait jugé que cette conclusion découlait nécessairement de la conclusion que la Cour n'avait pas compétence pour connaître de l'action contre les défendeurs autres que la Couronne. Je ne peux retenir cette interprétation. Bien qu'il semble anormal que la Cour ait compétence pour connaître d'une action en responsabilité de la Couronne à l'égard du fait d'autrui alors qu'elle n'a pas compétence pour connaître d'une action contre les préposés de la Couronne dont les actes ont engagé la responsabilité de la Couronne, je ne vois pas comment on peut contourner cette anomalie. La responsabilité de la Couronne à l'égard du fait d'autrui et le droit d'action contre elles sont prévus à l'alinéa 3(1)a) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, et n'ont aucun autre fondement. Par conséquent, il semble incontestable que cette demande repose sur une loi fédérale. Quant à savoir si les actes des défendeurs autres que la Couronne donneraient ouverture à une cause d'action sur le plan délictuel, aux fins du paragraphe 4(2) de la Loi, ceci doit être déterminé, dans une action dirigée contre eux, en fonction de ce qui résulte de la loi provinciale; cependant, à mon humble avis, cela ne peut éliminer pour autant le fait que la responsabilité de la Couronne à l'égard du fait d'autrui constitue une cause d'action fondée sur une loi fédérale, clairement prévue par la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. [C'est moi qui souligne.]

En conséquence, je rejette la demande d'autorisation de modifier présentée pour faire constituer

R. Outerbridge and the unknown parties, John Doe and Jane Doe, and their names are stricken accordingly from the style of cause. Thus, the statement of claim is rendered innocuous and ineffective with respect to its capability for sustaining any basis of personal liability on the part of anyone but the Crown. In my view, the allegations pleaded in paragraphs 3, 15, 21 and 22 of the statement of claim raise a reasonably arguable case that the Solicitor General may well be vicariously liable for the actions of Outerbridge as an officer or servant of the Crown. Amended paragraph 4 serves no practical purpose in substantiating the plea of vicarious liability and is therefore disallowed. If it should become apparent later that other officers or servants of the Crown acted in concert with Outerbridge in wrongfully abusing and infringing the plaintiff's rights then an appropriate amendment can be sought at that time to name them as fellow conspirators in the plot.

In the result, my decision is to permit paragraphs 3, 15, 21 and 22 of the amended statement of claim to stand, but on the basis that the two last-mentioned paragraphs be re-numbered as paragraphs 4 and 5 and with the deletion from former paragraph 21 (now paragraph 4) of any specific reference to "John Doe, Jane Doe". The remaining paragraphs of the statement of claim can be re-numbered accordingly. Plaintiff's counsel may wish to consider adding a further paragraph by way of pleading the particular sections of the *Crown Liability Act* relied on and any additional facts deemed requisite for bringing the case within the purview of the statutory provisions. In any event, particulars can always be utilized for narrowing or bringing into clearer focus the issue of vicarious liability. The defendant shall have, of course, the usual period of thirty days for filing a defence to the amended statement of claim. Costs of the application shall be to the defendant in the cause.

An order will go accordingly.

les parties défenderesses William R. Outerbridge et les parties inconnues John Doe et Jane Doe, et leurs noms sont rayés de l'intitulé de la cause. La déclaration est donc rendue caduque pour ce qui est de sa possibilité d'étayer l'idée de responsabilité personnelle de quiconque, à l'exception de la Couronne. À mon avis, les allégations faites aux paragraphes 3, 15, 21 et 22 de la déclaration soulèvent un moyen raisonnablement soutenable selon lequel le solliciteur général peut être tenu civilement responsable des actes d'Outerbridge en sa qualité de fonctionnaire ou de préposé de la Couronne. Le paragraphe 4 modifié ne sert à aucune fin pratique dans la justification de l'allégation de responsabilité du fait d'autrui et est donc rejeté. S'il appert plus tard que d'autres fonctionnaires ou préposés de la Couronne ont agi de concert avec Outerbridge pour illégalement abuser des droits de la demanderesse et y porter atteinte, une modification appropriée peut être demandée à ce moment pour les citer comme complices de complot.

En fin de compte, je décide de maintenir les paragraphes 3, 15, 21 et 22 de la déclaration modifiée, mais à la condition que les deux derniers paragraphes soient renumérotés pour devenir les paragraphes 4 et 5 et qu'il soit radié de l'ancien paragraphe 21 (maintenant paragraphe 4) de toute mention précise de «John Doe, Jane Doe». Les autres paragraphes de la déclaration peuvent donc être numérotés de nouveau en conséquence. Il est loisible à l'avocate de la demanderesse d'envisager d'ajouter un autre paragraphe pour invoquer les articles particuliers de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* citée et d'autres faits jugés nécessaires pour que ses moyens soient visés par les dispositions législatives. En tout état de cause, des détails peuvent toujours être utilisés pour cerner la question de responsabilité du fait d'autrui. Bien entendu, la défenderesse a le délai habituel de trente jours pour déposer une défense en réponse à la déclaration modifiée. Les dépens de la demande sont adjugés à la défenderesse si elle a gain de cause dans l'instance principale.

Il sera rendu une ordonnance dans ce sens.