

A-498-04
2006 FCA 190

A-498-04
2006 CAF 190

Peter G. White Management Ltd. (Appellant)

Peter G. White Management Ltd. (appelante)

v.

c.

Her Majesty the Queen in right of Canada as represented by the Minister of Canadian Heritage for Canada Sheila Copps, and the said Minister of Canadian Heritage for Canada, the Parks Canada Agency as represented by its Chief Executive Officer Tom Lee, and the said Tom Lee, the Field Unit Superintendent of Banff National Park, William Fisher, Charles Zinkan and the Attorney General of Canada (Respondents)

Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la ministre du Patrimoine canadien, M^{me} Sheila Copps, et ladite ministre du Patrimoine canadien, l'Agence Parcs Canada, représentée par son directeur général, M. Tom Lee, et ledit M. Tom Lee, le directeur de l'Unité de gestion du parc national Banff, M. William Fisher, M. Charles Zinkan et le procureur général du Canada (intimés)

INDEXED AS: PETER G. WHITE MANAGEMENT LTD. v. CANADA (MINISTER OF CANADIAN HERITAGE) (F.C.A.)

RÉPERTORIÉ : PETER G. WHITE MANAGEMENT LTD. c. CANADA (MINISTRE DU PATRIMOINE CANADIEN) (C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Sexton, Evans and Malone JJ.A.—Calgary, March 20; Ottawa, May 19, 2006.

Cour d'appel fédérale, juges Sexton, Evans et Malone, J.C.A.—Calgary, 20 mars; Ottawa, 19 mai 2006.

Federal Court Jurisdiction — Appeal from Federal Court order dismissing appeal from Prothonotary's order striking individual defendants from action, cross-appeal from order reversing Prothonotary's decision to strike action in entirety — Action for damages in Federal Court for relief against Crown, servants pursuant to Federal Courts Act, ss. 17(1), (5)(b), alleging defendants variously liable for "inter alia" breach of lease, abuse of public office, torts — Appellant leasing Crown land in Banff National Park (Park), operating ski hill through assignment from original lessee — Although appellant aware of agreement made between park authorities, assignor, under which assignor gave up right to operate gondola lift in summer, change not reflected in lease — Moreover, although operation of gondola lift in summer permitted in original lease, appellant twice refused licence by Field Unit Superintendents of Park — Management Plan for Park tabled in House of Commons prohibiting use of gondola during summer — Federal Courts Act, s. 17(5)(b) expressly conferring concurrent jurisdiction on Federal Court for wrongs committed by Crown's servants, officers in performance of official duties — However, statutory conferral of jurisdiction over matter not sufficing as matter of constitutional law to engage federal jurisdiction — National Parks Act, regulations enacted thereunder, Parks Canada Agency Act constituting "general body of federal law" essential to disposition of present dispute, nourishing grant of jurisdiction under s. 17(5)(b) — Case law dealing with nexus required between parties' legal rights, duties and federal law reviewed — Appellant's allegations that individual defendants

Compétence de la Cour fédérale — Appel à l'encontre d'une ordonnance par laquelle la Cour fédérale a rejeté l'appel d'une décision d'un protonotaire, qui avait radié tous les défendeurs individuels d'une action et appel incident à l'égard de la partie de l'ordonnance par laquelle la Cour fédérale a annulé la décision du protonotaire de rejeter l'action dans son intégralité — Action en dommages-intérêts que l'appelante a introduite devant la Cour fédérale pour obtenir réparation contre la Couronne et des fonctionnaires de la Couronne sous le régime des art. 17(1) et (5)b) de la Loi sur les Cours fédérales et dans laquelle elle allègue que les défendeurs sont, de diverses façons, responsables, entre autres, de la violation d'un bail, d'abus de fonctions publiques et d'autres actes délictueux — L'appelante loue à bail des terres de la Couronne dans le parc national Banff (le parc), où elle exploite une station de ski, grâce à une cession du locataire original — Bien que l'appelante était au courant de l'accord conclu entre les autorités du parc et le cédant aux termes duquel ce dernier a renoncé à son droit d'exploiter la télécabine au cours de la saison estivale, ce changement n'était pas reflété dans le bail — Qui plus est, bien que le bail original permette l'exploitation de la télécabine au cours de la saison estivale, les directeurs de l'Unité de gestion du parc ont refusé à deux reprises d'accorder une licence à l'appelante — Le Plan directeur du parc déposé à la Chambre des communes interdit l'utilisation de la télécabine pendant l'été — L'art. 17(5)b) de la Loi sur les Cours fédérales confère expressément à la Cour fédérale une compétence concurrente à l'égard des actes délictueux que

acted in excess of statutory powers in "pith and substance" based on federal law — Federal legislation respecting national parks, particularly involving governing of leases, operation of businesses, comprising "detailed statutory framework" — Appeal allowed, cross-appeal dismissed.

Crown — Torts — Appeal from Federal Court order dismissing appeal from Prothonotary's order striking individual defendants — Fundamental common-law principle that Crown servants, including Ministers, liable for breaches of private law duties on same basis as other individuals — Federal Courts Act, s. 17(5)(b) expressly contemplating that Crown servants may be sued for anything done, omitted in performance of duties — No basis for exempting Ministers from categories of Crown servants or officers — Prothonotary should not have struck Ms. Copps as defendant in present case.

Practice — Parties — Appeal from Federal Court order dismissing appeal from Prothonotary's order striking individual defendants from style of cause — Federal Court wrong to uphold Prothonotary's order, dismiss appeal after finding removal of individual defendants not vital to issue of case — Causes of action pleaded against various defendants separate, distinct — Federal Court should have determined de novo whether individual defendants should be struck — Legal principles governing naming Crown servants, including Ministers, reviewed.

Practice — Res Judicata — Cross-appeal from Federal Court order reversing Prothonotary's order dismissing action in entirety as abuse of process, res judicata — Federal Court warranted in interfering with Prothonotary's order — Unlike prior application for judicial review of Field Unit

commettent les préposés et les fonctionnaires de la Couronne dans l'exercice de leurs fonctions officielles — Cependant, le fait qu'une loi confère compétence sur une affaire ne suffit pas, en droit constitutionnel, à faire intervenir la compétence fédérale — La Loi sur les parcs nationaux, les règlements pris en vertu de cette dernière et la Loi sur l'Agence Parcs Canada constituent « un ensemble de règles de droit fédérales » qui est essentiel à la solution du litige en l'espèce et qui constitue le fondement de l'attribution légale de compétence conférée par l'art. 17(5)b — Examen de la jurisprudence traitant du lien requis entre les obligations et les droits en common law des parties et le droit fédéral — Les allégations de l'appelante selon lesquelles les défendeurs individuels ont excédé les pouvoirs que la loi leur confère sont « de par leur caractère véritable » fondées sur le droit fédéral — La législation fédérale régissant les parcs nationaux, particulièrement celle qui régit les baux et l'exploitation d'entreprises, constitue un « cadre législatif détaillé » — Appel accueilli, appel incident rejeté.

Couronne — Responsabilité délictuelle — Appel à l'encontre d'une ordonnance par laquelle la Cour fédérale a rejeté l'appel d'une décision d'un protonotaire, qui avait radié tous les défendeurs individuels — Il est un principe de base de la common law que les préposés de la Couronne, y compris les ministres, sont responsables, au même titre que d'autres particuliers, de la violation des obligations de droit privé — L'art. 17(5)b de la Loi sur les Cours fédérales envisage expressément que les préposés de la Couronne peuvent être poursuivis pour des faits, actes ou omissions, survenus dans le cadre de leurs fonctions — Il n'y a aucune raison d'exclure un ministre de la catégorie des fonctionnaires ou des préposés de la Couronne — Le protonotaire n'aurait pas dû rayer M^{me} Copps de la liste des défendeurs en l'espèce.

Pratique — Parties — Appel à l'encontre d'une ordonnance par laquelle la Cour fédérale a rejeté l'appel d'une décision d'un protonotaire, qui avait radié tous les défendeurs individuels de l'intitulé de la cause — La Cour fédérale avait tort de confirmer la décision du protonotaire et de rejeter l'appel après avoir conclu que l'exclusion des défendeurs individuels n'avait pas une influence déterminante sur l'issue du principal — Les causes d'action plaidées contre les divers défendeurs étaient bien distinctes — La Cour fédérale aurait dû déterminer de novo s'il fallait exclure les défendeurs individuels — Examen des principes juridiques relatifs à la désignation de préposés de la Couronne, y compris des ministres.

Pratique — Res judicata — Appel incident à l'encontre d'une ordonnance par laquelle la Cour fédérale a annulé la décision du protonotaire de rejeter l'action dans son intégralité parce qu'il s'agissait d'un abus de procédure en raison du principe de l'autorité de la chose jugée — La Cour

Superintendent's refusal to grant gondola operating licence, present action against defendants depending not on claim of right to gondola operating licence under lease with Crown but on fact Management Plan purported to prevent Superintendent from considering application for licence on merits.

This was an appeal from a Federal Court order dismissing an appeal from a Prothonotary's order striking all the defendants named by the appellant in its action, except for Her Majesty the Queen in right of Canada and the Parks Canada Agency. The Crown cross-appealed from that part of the Federal Court's order reversing the Prothonotary's decision to dismiss the entirety of the appellant's action for abuse of process as being *res judicata*. The appellant's action against the Crown and its servants pursuant to subsection 17(1) and paragraph 17(5)(b) of the *Federal Courts Act* seeks damages and alleges that the defendants are variously liable for *inter alia* breach of lease, abuse of public office and torts.

The appellant leases Crown land in Banff National Park (Park) where it operates a ski hill. When it acquired the lease in 1995 through an assignment from the original lessee, the appellant was aware of a 1988 agreement between park authorities and its assignor, under which the assignor gave up its right to operate the gondola lift in the summer in order to expand its winter business. This change was not reflected in the 1993 lease, but it was embodied in the Long Range Plan (LRP) for the Park. Moreover, although the uses permitted in the original lease included the operation of a gondola lift in the summer, the appellant was never able to operate the lift outside the winter season, having twice been refused a licence by Field Unit Superintendents of the Park under the *National Parks Businesses Regulations*. The appellant's application for judicial review of the first refusal to grant it a gondola operating licence was dismissed in 1997. Before the judicial review hearing, a Management Plan for Banff National Park (MP) was tabled in the House of Commons pursuant to subsection 5(1.1) of the *National Parks Act*. In this MP, the summer use of the gondola was prohibited and considered inconsistent with the park's LRP. Sometime later, instead of applying for judicial review of the second licence refusal, the appellant commenced its action for damages, alleging that the gondola provision in the MP purported to remove the Superintendent's discretion under the regulations to grant a

fédérale était justifiée d'annuler l'ordonnance du protonotaire — Contrairement à la demande de contrôle judiciaire antérieure du refus du directeur de l'Unité de gestion d'accorder une licence en vue d'exploiter une télécabine, l'action que l'appelante a introduite en l'espèce contre les défendeurs n'était pas fondée sur la prétention qu'elle a droit à une licence en vertu du bail en vue d'exploiter une télécabine, mais plutôt que le Plan directeur visait à empêcher le directeur d'examiner le bien-fondé de la demande de licence.

Il s'agissait d'un appel à l'encontre d'une ordonnance par laquelle la Cour fédérale a rejeté l'appel d'une décision d'un protonotaire, qui avait radié tous les défendeurs désignés par l'appelante dans son action, à l'exception de Sa Majesté la Reine du Chef du Canada et de l'Agence Parcs Canada. La Couronne a interjeté un appel incident à l'égard de la partie de l'ordonnance par laquelle la Cour fédérale a annulé la décision du protonotaire de rejeter l'action de l'appelante dans son intégralité parce qu'il s'agissait d'un abus de procédure en raison du principe de l'autorité de la chose jugée. L'appelante demande, au moyen des actions qu'elle a introduites contre la Couronne et des fonctionnaires de la Couronne sous le régime du paragraphe 17(1) et de l'alinéa 17(5)b) de la *Loi sur les Cours fédérales*, des dommages-intérêts et allègue que les défendeurs sont, de diverses façons, responsables, entre autres, de la violation d'un bail, d'abus de fonctions publiques et d'autres actes délictueux.

L'appelante loue à bail des terres de la Couronne dans le parc national Banff (le parc), où elle exploite une station de ski. Lorsqu'elle a acquis le bail en 1995 à la suite d'une cession du locataire original, l'appelante était au courant d'un accord conclu en 1988 entre les autorités du parc et le cédant aux termes duquel ce dernier a renoncé à son droit d'exploiter une télécabine au cours de la saison estivale pour élargir l'exploitation de son entreprise au cours de la saison hivernale. Le bail de 1993 ne reflétait pas cette modification, mais celle-ci a été intégrée au plan à long terme (PLT) du parc. En outre, bien que les usages autorisés dans le bail comprenaient l'exploitation d'une télécabine en été, l'appelante n'a jamais pu exploiter la télécabine en dehors de la saison hivernale parce que les directeurs de l'Unité de gestion du parc lui ont refusé une licence à deux reprises en vertu du *Règlement sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux*. La demande de contrôle judiciaire que l'appelante a présentée à l'égard du premier refus de la licence en vue d'exploiter une télécabine a été rejetée en 1997. Avant la tenue de l'audience de contrôle judiciaire, un Plan directeur du parc national Banff (le PD) a été déposé à la Chambre des communes conformément au paragraphe 5(1.1) de la *Loi sur les parcs nationaux*. Dans ce PD, l'utilisation de la télécabine pendant l'été a été interdite et elle a été considérée non conforme au PLT. Quelque temps plus tard, l'appelante a, au

licence and breached the appellant's right under the lease, thereby effectively expropriating a proprietary right and causing it financial loss. The issues were: on the cross-appeal, whether the action was an abuse of process as being *res judicata*; and on the appeal, whether the appellant's claims against the individual defendants were based on federal law.

Held, the appeal should be allowed and the cross-appeal dismissed.

The Federal Court was warranted in interfering with the Prothonotary's order and made no reversible error. Unlike the application for judicial review, the appellant's present action against the defendants does not depend on a claim that it has the right to a licence under the lease. Rather, the allegation is that the MP unlawfully prevented, or purported to prevent, the Superintendent from considering the application for a licence on its merits and from ever granting a licence to operate the gondola outside the winter season. As a result, the appellant claims that it has been deprived of its right under the lease to operate the gondola in the summer.

The Federal Court erred in finding that the removal of the individual defendants was not vital to the final issue of the case because even if they were struck, the appellant was still left with its action against the Crown. The causes of action pleaded against the various defendants by the appellant are separate and distinct. Removing defendants thus puts an end to the appellant's causes of action against them in the Federal Court. Also, if the individual defendants acted unlawfully in the manner alleged by the appellant, they might not be found to have been acting in the course of their employment when they promulgated or approved the provision in the MP concerning summer use of the gondola. In these circumstances, the Crown would not be vicariously liable for any harm that they may wrongfully have inflicted on the appellant. The Federal Court therefore ought to have determined *de novo* whether the individual defendants should be struck.

With respect to naming Ministers and other servants of the Crown as defendants, it is a fundamental principle of the common law that servants of the Crown, including Ministers, are liable for breaches of private law duties on the same basis as other individuals. Paragraph 17(5)(b) of the *Federal Courts*

lieu de présenter une demande de contrôle judiciaire pour contester le deuxième rejet de la demande de licence, introduit l'action en dommages-intérêts, alléguant que la disposition du PD relative à la télécabine visait à éliminer le pouvoir discrétionnaire réglementaire du directeur de délivrer une licence et qu'elle violait le droit dont l'appelante jouissait en vertu du bail, la privant ainsi de manière effective d'un droit exclusif et lui causant une perte financière. Les questions à trancher étaient, dans le cadre de l'appel incident, celle de savoir si l'action constituait un abus de procédure en vertu du principe de la chose jugée et, dans le cadre de l'appel, celle de savoir si les demandes de l'appelante contre les défendeurs individuels étaient fondées sur le droit fédéral.

Arrêt : l'appel est accueilli et l'appel incident est rejeté.

La Cour fédérale était justifiée d'annuler l'ordonnance du protonotaire et elle n'a pas commis d'erreur susceptible de contrôle. Contrairement à la demande de contrôle judiciaire, l'action que l'appelante a introduite contre les défendeurs en l'espèce n'était pas fondée sur la prétention qu'elle a droit à une licence en vertu du bail. L'appelante y alléguait plutôt que le PD a empêché, ou visait à empêcher, illégalement le directeur d'examiner le bien-fondé de la demande de licence et d'accorder un jour une licence en vue d'exploiter la télécabine en dehors de la saison hivernale. L'appelante soutenait donc qu'elle a été privée de son droit, prévu dans le bail, d'exploiter la télécabine l'été.

La Cour fédérale a commis une erreur lorsqu'elle a conclu que l'exclusion des défendeurs individuels n'avait pas une influence déterminante sur l'issue du principal car, même s'ils étaient radiés, cela ne mettait pas un terme à l'action de l'appelante contre la Couronne. Les causes d'action plaidées par l'appelante contre les divers défendeurs étaient bien distinctes. L'exclusion des défendeurs mettait donc un terme aux causes d'action de l'appelante contre ces derniers devant la Cour fédérale. De même, si les défendeurs individuels ont agi de manière illicite comme l'alléguait l'appelante, il est possible que l'on ne conclue pas qu'ils agissaient dans le cadre de leurs fonctions lorsqu'ils ont adopté ou approuvé la disposition du PD concernant l'utilisation estivale de la télécabine. Dans ces circonstances, la Couronne ne serait pas responsable du fait d'autrui pour tout préjudice qu'ils auraient pu causer à tort à l'appelante. Par conséquent, la Cour fédérale aurait dû déterminer *de novo* s'il fallait exclure les défendeurs individuels.

Pour ce qui est de la désignation de ministres et d'autres préposés de la Couronne à titre de défendeurs, il est un principe de base de la common law que les préposés de la Couronne, y compris les ministres, sont responsables, au même titre que d'autres particuliers, de la violation des

Act expressly contemplates that Crown servants may be sued for anything done or omitted in the performance of their duties. There is no basis for impliedly exempting Ministers from the categories of servants or officers of the Crown who may be sued for anything done or omitted in the performance of their duties. Accordingly, the Prothonotary ought not to have struck Ms. Copps as a defendant on the ground that she committed the allegedly tortious acts in the course of her performance of her duties as a servant or officer of the Crown.

Paragraph 17(5)(b) of the *Federal Courts Act* expressly confers concurrent jurisdiction on the Federal Court for wrongs committed by servants and officers of the Crown in the performance of their official duties. However, a statutory conferral of jurisdiction on the Federal Court over a matter is not sufficient as a matter of constitutional law to engage federal jurisdiction. There must also be “an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction” and the law on which the case is based must also be “a law of Canada” within the meaning of section 101 of the *Constitution Act 1867*. The *National Parks Act*, the regulations enacted under it and the *Parks Canada Agency Act* constitute “a general body of federal law” essential to the disposition of the dispute in the present case and nourish the grant of jurisdiction conferred by paragraph 17(5)(b) with respect to the appellant’s claims against the non-Crown defendants. Legislation governs the grant of leases in national parks and confers powers to promulgate an MP and to refuse a business licence. The case concerns the intersection of those powers and the terms of the lease. More difficult was whether the appellant’s claims against the individual defendants was sufficiently based on federal law to establish federal jurisdiction given that the causes of action are for common-law torts and that whatever right the appellant has to operate the gondola arises under a clause in a lease which is not itself statutory.

Certain legal propositions were derived from case law dealing with the nexus required between parties’ legal rights and duties and federal law. For instance, in this case, only federal legislation qualifies as “a law of Canada” or as “an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case” since the issue concerns the jurisdiction of the Federal Court over actions in tort against servants of the Crown. Also, the Federal Court has jurisdiction over a case which is “in pith and substance” based on federal law and in such a case may apply provincial law incidentally

obligations de droit privé. L’alinéa 17(5)(b) de la *Loi sur les Cours fédérales* envisage expressément que les préposés de la Couronne peuvent être poursuivis pour des faits—actes ou omissions—survenus dans le cadre de leurs fonctions. Il n’y a aucune raison d’exclure implicitement un ministre de la catégorie des fonctionnaires ou des préposés de la Couronne susceptibles d’être poursuivis pour des gestes posés ou non dans le cadre de leurs fonctions. Le protonotaire n’aurait donc pas dû rayer M^{me} Copps de la liste des défendeurs au motif que celle-ci a posé les gestes censément délictueux dans le cadre de ses fonctions à titre de préposée ou de fonctionnaire de la Couronne.

L’alinéa 17(5)(b) de la *Loi sur les Cours fédérales* confère expressément à la Cour fédérale une compétence concurrente à l’égard des actes délictueux que commettent les préposés et les fonctionnaires de la Couronne dans l’exercice de leurs fonctions officielles. Cependant, le fait qu’une loi confère à la Cour fédérale compétence sur une affaire ne suffit pas, en droit constitutionnel, à faire intervenir la compétence fédérale. Il doit également y avoir « un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et qui constitue le fondement de l’attribution légale de compétence », et la loi sur laquelle est fondé le litige doit être une « loi du Canada » au sens de l’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La *Loi sur les parcs nationaux*, les règlements pris en vertu de cette dernière et la *Loi sur l’Agence Parcs Canada* constituent « un ensemble de règles de droit fédérales » qui est essentiel à la solution du litige en l’espèce et qui constitue le fondement de l’attribution légale de compétence conférée par l’alinéa 17(5)(b) à l’égard des demandes de l’appelante contre les défendeurs autres que la Couronne. La législation régit l’attribution de baux dans les parcs nationaux et confère les pouvoirs d’adopter un PD et de refuser d’accorder une licence d’exploitation commerciale. L’affaire concerne l’intersection de ces pouvoirs et des clauses du bail. Un point plus ardu était celui de savoir si les demandes de l’appelante contre les défendeurs individuels étaient aussi suffisamment fondées sur le droit fédéral pour établir la compétence fédérale, étant donné que les causes d’action avaient trait à des actes délictueux en common law et que le droit, quel qu’il soit, qu’a l’appelante d’exploiter la télécabine découle d’une clause d’un bail qui n’est pas lui-même d’origine législative.

Certains principes juridiques ont été tirés de la jurisprudence traitant du lien requis entre les obligations et les droits en common law des parties et le droit fédéral. Par exemple, en l’espèce, seule la législation fédérale peut être considérée comme une « loi du Canada » ou comme « un ensemble de règles de droit fédérales essentiel à la solution du litige », car le point en litige avait trait à la compétence de la Cour fédérale sur des actions en responsabilité civile délictuelle intentées contre des préposés de la Couronne. De plus, la Cour fédérale a compétence sur une affaire qui « de

in the course of resolving the litigation. However, this does not mean that every aspect of the rights of the parties to a transaction must be based on federal law in order to bring the matter within federal jurisdiction.

In the present case, the appellant's claims against the individual defendants all involved allegations that they acted in excess of their statutory powers and thereby caused damage to the appellant's business. These were "in pith and substance" based on federal law. Furthermore, the federal legislation respecting national parks, particularly that governing leases and the operation of businesses, comprises a "detailed statutory framework" which provides the necessary nexus between the legal rights and obligations in dispute and federal law.

There were two non-federal law aspects of the present case: the causes of action pleaded by the appellant against the non-Crown defendants, which are common-law torts, and the appellant's right under the lease to operate the gondola in the summer, which derives from a consensual covenant in the lease. However, the appellant's rights under the lease were created in a legal environment that is heavily regulated by federal legislation. Federal legislation provides parameters within which leases in national parks may be granted. More important, the appellant's rights under the lease, including the provision permitting the summer use of the gondola, are expressly subject to applicable federal legislation and to the need to obtain any necessary licence. The pith and substance of the claims against the individual defendants is that their conduct was not authorized by the federal legislation under which they purported to act. The appellant's rights regarding the gondola under the lease is incidental in that its scope is defined by the reach of the statutory regime to which it is subject, including the exercise of the discretionary powers delegated by Parliament. Therefore, federal legislation provides a sufficiently detailed framework to nourish and support the grant of federal jurisdiction in this case.

par son caractère véritable » est fondée sur une loi fédérale et, dans un tel cas, elle peut appliquer accessoirement une loi provinciale dans le cadre de la solution du litige. Cependant, cela ne signifie pas que chaque aspect des droits des parties à une transaction doit être fondé sur une loi fédérale pour que l'affaire tombe sous le coup de la compétence fédérale.

En l'espèce, les demandes de l'appelante contre les défendeurs individuels comportaient toutes des allégations selon lesquelles ces derniers ont excédé les pouvoirs que la loi leur confère et ont, ce faisant, causé un préjudice à l'entreprise de l'appelante. Elles étaient « de par leur caractère véritable » fondées sur le droit fédéral. En outre, la législation fédérale régissant les parcs nationaux, particulièrement celle qui régit les baux et l'exploitation d'entreprises, constitue un « cadre législatif détaillé » qui procure le lien nécessaire entre les droits et les obligations en litige et le droit fédéral.

La présente affaire comportait deux aspects qui ne relevaient pas du droit fédéral : les causes d'action plaidées par l'appelante contre les défendeurs autres que la Couronne sont des délits de common law, et le droit de l'appelante, aux termes du bail, d'exploiter la télécabine pendant la saison estivale est issu d'une clause consensuelle inscrite dans le bail. Cependant, les droits de l'appelante en vertu du bail ont pris naissance dans un contexte fortement réglementé par la législation fédérale. Cette dernière fixe les paramètres dans lesquels un bail peut être accordé dans un parc national. Point plus important, les droits de l'appelante en vertu du bail, y compris la disposition qui autorise l'utilisation estivale de la télécabine, sont expressément subordonnés à la législation fédérale applicable ainsi qu'à la nécessité d'obtenir les licences nécessaires. Le « caractère véritable » des demandes visant les défendeurs individuels est que leur conduite n'était pas autorisée par la législation fédérale en vertu de laquelle ils disaient agir. Les droits de l'appelante relatifs à la télécabine aux termes du bail sont accessoires, en ce sens que leur étendue est définie par le régime législatif auquel elle est assujettie, y compris l'exercice des pouvoirs discrétionnaires délégués par le législateur. Par conséquent, la législation fédérale fournit un cadre suffisamment détaillé pour constituer le fondement de l'attribution de la compétence fédérale en l'espèce.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32, s. 11(1).
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], s. 101.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 17(1) (as am. *idem*, s. 25), (5)(b)

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 101.
Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, ch. 63.
Loi sur l'Agence Parcs Canada, L.C. 1998, ch. 31, art. 3, 4 (mod. par L.C. 2005, ch. 2, art. 4), 5 (mod. par L.C.

(as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3; 2002, c. 8, s. 25).

Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63.

National Parks Act, R.S.C., 1985, c. N-14), ss. 5(1.1) (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 100), 7(1)(h) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 39, s. 5).

National Parks Businesses Regulations, C.R.C., c. 1115.

National Parks of Canada Businesses Regulations, SOR/98-455 (as am. by SOR/2002-370, s. 1).

National Parks of Canada Lease and Licence of Occupation Regulations, SOR/92-25 (as am. by SOR/2002-237, s. 1), ss. 3(1)(e),(3),(7), 6(1).

Parks Canada Agency Act, S.C. 1998, c. 31, ss. 3, 4 (as am. by S.C. 2005, c. 2, s. 4), 5 (as am. by S.C. 2002, c. 18, s. 35; 2005, c. 2, s. 5), 32(1) (as am. by S.C. 2002, c. 18, s. 40), (2).

2002, ch. 18, art. 35; 2005, ch. 2, art. 5), 32(1) (mod. par L.C. 2002, ch. 18, art. 40), (2).

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 17(1) (mod., *idem*, art. 25), (5)b) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3; 2002, ch. 8, art. 25).

Loi sur les parcs nationaux, L.R.C. (1985), ch. N-14, art. 5(1.1) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 100), 7(1)(h) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 39, art. 5).

Loi sur les parcs nationaux du Canada, L.C. 2000, ch. 32, art. 11(1).

Règlement de 1998 sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux, DORS/98-455.

Règlement sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux, C.R.C., ch. 1115.

Règlement sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada, DORS/98-455 (mod. par DORS/2002-370, art. 1).

Règlement sur les baux et les permis d'occupation dans les parcs nationaux du Canada, DORS/92-25 (mod. par DORS/2002-237, art. 1), art. 3(1)e), (3), (7), 6(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Stoney Band v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development), [2006] 1 F.C.R. 570 (2005), 256 D.L.R. (4th) 627; [2005] 4 C.N.L.R. 297; 337 N.R. 265; 2005 FCA 220; *Roberts v. Canada*, [1989] 1 S.C.R. 322; (1989), 57 D.L.R. (4th) 197; [1989] 3 W.W.R. 117; 35 B.C.L.R. (2d) 1; [1989] 2 C.N.L.R. 146; 25 F.T.R. 161; 92 N.R. 241; 3 R.P.R. (2d) 1.

DISTINGUISHED:

Canada v. Crosson (1999), 169 F.T.R. 218 (F.C.T.D.); *affd* (2000), 265 N.R. 112 (F.C.A.); *Kigowa v. Canada*, [1990] 1 F.C. 804; (1990) 67 D.L.R. (4th) 305; 10 Imm. L.R. (2d) 161; 105 N.R. 278 (C.A.); *Stephens v. R.* (1982), 26 C.P.C. 1; [1982] CTC 138; 82 DTC 6132; 40 N.R. 620 (F.C.A.); *Oag v. Canada*, [1987] 2 F.C. 511; (1987), 33 C.C.C. (3d) 430; 73 N.R. 149 (C.A.).

CONSIDERED:

Peter G. White Management Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage) (1997), 132 F.T.R. 89 (F.C.T.D.); *Grenier v. Canada*, [2006] 2 F.C.R. 287; (2005), 262 D.L.R. (4th) 337; 344 N.R. 102; 2005 FCA 348; *Cairns v. Farm Credit Corp.*, [1992] 2 F.C. 115; (1991), 7 Admin. L.R. (2d) 203; 49 F.T.R. 308 (T.D.); *Decock v. Alberta* (2000), 255 A.R. 234; (2000), 186 D.L.R. (4th) 265; [2000] 7 W.W.R. 219; 79 Alta. L.R. (3d) 11; 2000

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Bande de Stoney c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), [2006] 1 R.C.F. 570; 2005 CAF 220; *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Canada c. Crosson, [1999] A.C.F. n° 889 (1^{re} inst.) (QL); *conf. par* [2000] A.C.F. n° 1914 (C.A.) (QL); *Kigowa c. Canada*, [1990] 1 C.F. 804 (C.A.); *Stephens c. R.*, [1982] A.C.F. n° 114 (C.A.) (QL); *Oag c. Canada*, [1987] 2 C.F. 511 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), [1997] A.C.F. n° 728 (1^{re} inst.) (QL); *Grenier c. Canada*, [2006] 2 R.C.F. 287; 2005 CAF 348; *Cairns c. Société du crédit agricole*, [1992] 2 C.F. 115 (1^{re} inst.); *Decock v. Alberta* (2000), 255 A.R. 234; (2000), 186 D.L.R. (4th) 265; [2000] 7 W.W.R. 219; 79 Alta. L.R. (3d) 11; 2000 ABCA 122; *George v. Harris* (1999), 95 O.T.C. 13 (Div. gén. Ont.); *conf. par* [1999]

ABCA 122; *George v. Harris* (1999), 95 O.T.C. 13 (Ont. Gen. Div.); affd [1999] O.J. No. 3011 (Div. Ct.) (QL); *M. (A.P.) v. Home Office*, [1994] 1 A.C. 377 (H.L.); *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; *Rhine v. The Queen*; *Prytula v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442; (1980), 116 D.L.R. (3d) 385; 34 N.R. 290.

REFERRED TO:

Peter G. White Management Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage) (2004), 248 F.T.R. 51; 2004 FC 346; *Merck & Co., Inc. v. Apotex Inc.*, [2004] 2 F.C.R. 459; (2003), 30 C.P.R. (4th) 40; 315 N.R. 175; 2003 FCA 488; *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695; (1979), 106 D.L.R. (3d) 193; 12 C.P.C. 248; 30 N.R. 249; *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; (1976), 71 D.L.R. (3d) 111; 9 N.R. 471.

AUTHORS CITED

Hogg, Peter W. and Patrick J. Monahan. *Liability of the Crown*, 3rd ed. Toronto: Carswell, 2000.

APPEAL from a Federal Court decision ((2004), 258 F.T.R. 303; 2004 FC 1246) dismissing an appeal from a Prothonotary's decision striking the individual defendants and a CROSS-APPEAL from the decision reversing the Prothonotary's decision to dismiss the action in its entirety. Appeal allowed and cross-appeal dismissed.

APPEARANCES:

Richard B. Low, Q.C. and *E. Bruce Mellett* for appellant.
Kirk N. Lambrecht, Q.C. for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Bennett Jones LLP, Calgary, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

EVANS J.A.:

O.J. n° 3011 (C. div.) (QL); *M. (A.P.) v. Home Office*, [1994] 1 A.C. 377 (H.L.); *ITO — International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752; *Rhine c. La Reine*; *Prytula c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442.

DÉCISIONS CITÉES :

Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), 2004 CF 346; *Merck & Co., Inc. c. Apotex Inc.*, [2004] 2 R.C.F. 459; 2003 CAF 488; *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054.

DOCTRINE CITÉE

Hogg, Peter W. and Patrick J. Monahan. *Liability of the Crown*, 3rd ed. Toronto : Carswell, 2000.

APPEL à l'encontre d'une ordonnance (2004 CF 1246) par laquelle la Cour fédérale a rejeté l'appel d'une décision d'un protonotaire, qui avait radié tous les défendeurs individuels d'une action et APPEL INCIDENT à l'égard de l'ordonnance annulant la décision du protonotaire de rejeter l'action dans son intégralité. Appel accueilli et appel incident rejeté.

ONT COMPARU :

Richard B. Low, c.r. et *E. Bruce Mellett* pour l'appelante.
Kirk N. Lambrecht, c.r. pour les intimés.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Bennett Jones LLP, Calgary, pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE EVANS, J.C.A. :

A. INTRODUCTION

[1] Peter G. White Management Ltd. (the appellant) has appealed from an order of a Judge of the Federal Court dismissing an appeal from a Prothonotary's decision that struck all the defendants named by the appellant in its action, except for Her Majesty the Queen in right of Canada and the Parks Canada Agency. The Crown has cross-appealed from that part of the Judge's order reversing the Prothonotary's decision to dismiss the entirety of the appellant's action.

[2] The Prothonotary's decision is reported as *Peter G. White Management Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage)* (2004), 248 F.T.R. 51 (F.C.). The decision of the Federal Court which is the subject of this appeal is reported as *Peter G. White Management Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage)* (2004), 258 F.T.R. 303.

[3] In the first motion before the Prothonotary, the Crown moved to strike the individual defendants—a Minister and three federal public servants—on the ground that a determination of their liability was not within the jurisdiction of the Federal Court. The Crown argued that the appellant's claims against the individual defendants ultimately depend on an alleged breach of a covenant in the appellant's lease from the Crown of land in a national park. Since the right under the lease is not statutory, the Crown submitted that the appellant's action against the individual defendants is not based on a "law of Canada", and is thus outside the constitutionally permitted scope of federal jurisdiction.

[4] In granting this motion, the appellant says, the Prothonotary erred, and the motions Judge should have allowed the appeal, since federal legislation governs the grant of Crown leases in national parks. Moreover, the appellant's claims depend on an allegation that the individual defendants caused loss to the appellant by conduct which was in excess of the powers conferred on them by federal legislation. Accordingly, the connection between the causes of action brought against the

A. INTRODUCTION

[1] Peter G. White Management Ltd. (l'appelante) a interjeté appel à l'encontre d'une ordonnance par laquelle un juge de la Cour fédérale a rejeté l'appel d'une décision d'un protonotaire, qui avait radié tous les défendeurs désignés par l'appelante dans son action, à l'exception de Sa Majesté la Reine du Chef du Canada et de l'Agence Parcs Canada. La Couronne a interjeté un appel incident à l'égard de la partie de l'ordonnance par laquelle le juge a annulé la décision du protonotaire de rejeter l'action de l'appelante dans son intégralité.

[2] La décision du protonotaire est publiée sous l'intitulé *Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2004 CF 346. La décision de la Cour fédérale qui est l'objet du présent appel est publiée sous l'intitulé *Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2004 CF 1246.

[3] Dans la première requête soumise au protonotaire, la Couronne a demandé que soient radiés les défendeurs individuels—une ministre et trois fonctionnaires fédéraux—au motif qu'il n'était pas du ressort de la Cour fédérale de se prononcer sur leur responsabilité. La Couronne a fait valoir que les demandes de l'appelante à l'encontre des défendeurs individuels dépendent en fin de compte d'un présumé manquement à une clause du bail que l'appelante a obtenu de la Couronne, relativement à des terres situées dans un parc national. Selon la Couronne, le droit prévu par le bail n'étant pas d'origine législative, l'action intentée par l'appelante contre les défendeurs individuels n'est pas fondée sur une « loi du Canada » et se situe donc en dehors du champ constitutionnellement permis de la compétence fédérale.

[4] En faisant droit à cette requête, dit l'appelante, le protonotaire a commis une erreur, et le juge des requêtes aurait dû accueillir l'appel car c'est une loi fédérale qui régit l'octroi des baux de la Couronne dans les parcs nationaux. En outre, les demandes de l'appelante s'appuient sur l'allégation selon laquelle les défendeurs particuliers lui ont causé une perte en se comportant d'une manière qui excédait les pouvoirs que leur confère la législation fédérale. En conséquence, le lien entre les

individual defendants and federal law is sufficient to engage the jurisdiction of the Federal Court.

[5] The question to be decided on the appeal, therefore, is whether the appellant has established that its claim against the individual defendants is based on a law of Canada for the purpose of bringing it within the constitutionally permitted scope of federal jurisdiction.

[6] In its second motion, which the Prothonotary allowed, the Crown moved to dismiss the appellant's action in its entirety as an abuse of process on the ground of *res judicata*. The motions Judge reversed the decision. In its cross-appeal, the Crown says that the Judge erred, since the legal and factual bases of the statement of claim were decided by Campbell J. in 1997 when dismissing an application for judicial review by the appellant to quash a refusal to grant it a licence in 1996 to operate a gondola on the leased lands. Campbell J.'s decision is reported as *Peter G. White Management Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage)* (1997), 132 F.T.R. 89 (F.C.T.D.).

[7] The question to be decided on the cross-appeal is whether the publication of a park management plan, after the 1996 refusal of a licence, raises a material legal issue that was not, and could not have been, decided by Campbell J.

B. BACKGROUND

[8] The appellant leases Crown land at Mt. Norquay in Banff National Park, where it operates a ski hill. It acquired the lease in 1995 as a result of an assignment from the original lessee, Banff Norquay Ski Corporation (Norquay Ski). The uses permitted in the lease include the operation of a gondola lift in the summer. However, the appellant has never been able to operate the lift outside the winter season because it has been refused a licence.

causes d'action invoquées contre les défendeurs individuels et le droit fédéral est suffisant pour faire intervenir la compétence de la Cour fédérale.

[5] La question à trancher dans le cadre de l'appel consiste donc à savoir si l'appelante a établi que sa demande contre les défendeurs individuels est fondée sur une loi du Canada, ce qui la ferait entrer dans le champ constitutionnellement permis de la compétence fédérale.

[6] Dans sa seconde requête—que le protonotaire a accueillie—la Couronne a demandé que l'action de l'appelante soit rejetée dans son intégralité parce qu'il s'agissait d'un abus de procédure en raison du principe de l'autorité de la chose jugée. Le juge des requêtes a annulé la décision. Dans son appel incident, la Couronne dit que le juge a commis une erreur, étant donné que le juge Campbell a statué en 1997 sur les fondements juridique et factuel de la déclaration lorsqu'il a rejeté une demande de contrôle judiciaire de l'appelante qui cherchait à faire annuler un refus de lui accorder une licence, en 1996, pour exploiter une télécabine sur les terres louées. La décision du juge Campbell est publiée sous l'intitulé *Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [1997] A.C.F. n° 728 (1^{er} inst.) (QL).

[7] La question à trancher dans le cadre de l'appel incident consiste à savoir si la publication d'un plan de gestion du parc, après le refus d'octroyer une licence en 1996, soulève un point de droit important qui n'a pas été —et n'aurait pu être—tranché par le juge Campbell.

B. CONTEXTE

[8] L'appelante loue à bail des terres de la Couronne au mont Norquay, dans le parc national Banff, où elle exploite une station de ski. Elle a acquis le bail en 1995 à la suite d'une cession du locataire original, Banff Norquay Ski Corporation (Norquay Ski). Les usages autorisés dans le bail comprennent l'exploitation d'une télécabine en été. Cependant, l'appelante n'a jamais pu exploiter la télécabine en dehors de la saison hivernale parce qu'on lui a refusé une licence.

[9] The motions underlying this appeal and cross-appeal arise from actions which the appellant commenced in the Federal Court in February 2001, pursuant to subsection 17(1) [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 25] (relief against the Crown) and paragraph 17(5)(b) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3; 2002, c. 8, s. 25] (relief against servants of the Crown) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)]. The appellant seeks \$17.5 million in damages, alleging that the defendants are variously liable for breach of a covenant in the lease, and for the torts of inducing breach of contract, “regulatory expropriation”, interfering with business relations, and abuse of public office.

[10] This statement of claim is the latest round of a long-standing dispute between the appellant and park authorities over the summer use of the gondola. The starting point is an agreement made between Norquay Ski and the Crown in 1988. At that time, Norquay Ski held a licence permitting it to conduct a business in the Mt. Norquay ski area of the Park, not a lease.

[11] Under the 1988 agreement, the area in which Norquay Ski could conduct its business in the winter was expanded and, in return, it gave up its right to operate the gondola lift in the summer. The agreement was embodied in the Long Range Plan for Mt. Norquay (LRP). The LRP is a non-statutory document, issued in 1989 after public consultation, which sets out the policy of the Canadian Parks Service on future development in Banff National Park. Clause 4.3.1 of the LRP states:

The commercial summer use of the gondola and Cliff House will be discontinued by the operator by December 31, 1990.

[12] However, the lease granted by the Crown to Norquay Ski in 1993 did not reflect this agreement. Thus, article 1(b) of the lease provides:

[9] Les requêtes qui sous-tendent les présents appel et appel incident découlent d’actions que l’appelante a introduites devant la Cour fédérale en février 2001, sous le régime du paragraphe 17(1) [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 25] (réparation contre la Couronne) et de l’alinéa 17(5)b) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3; 2002, ch. 8, art. 25] (réparation contre un fonctionnaire de la Couronne) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)]. L’appelante demande 17,5 millions de dollars en dommages-intérêts, alléguant que les défendeurs sont, de diverses façons, responsables de la violation d’une clause du bail, ainsi que de divers autres actes délictuels : incitation à rompre un contrat, « expropriation réglementaire », entrave à des relations commerciales et abus de fonctions publiques.

[10] Cette déclaration est le chapitre le plus récent d’un différend qui oppose depuis longtemps l’appelante et les autorités du parc à propos de l’utilisation estivale de la télécabine. Le point de départ est un accord conclu entre Norquay Ski et la Couronne en 1988. À cette époque, Norquay Ski détenait une licence lui permettant d’exploiter une entreprise dans le secteur skiable du parc (le mont Norquay), et non un bail.

[11] En vertu de l’accord de 1988, le secteur dans lequel Norquay Ski pouvait exploiter son entreprise au cours de la saison hivernale a été élargi et, en contrepartie, cette dernière a renoncé à son droit d’exploiter la télécabine au cours de la saison estivale. L’accord a été intégré au plan à long terme (PLT) concernant le mont Norquay. Le PLT est un document de nature non législative, publié en 1989 après une consultation publique; il y est fait état de la politique du Service canadien des parcs au sujet de la mise en valeur future du parc national Banff. La clause 4.3.1 du PLT indique ce qui suit :

[TRADUCTION] L’exploitant mettra fin à l’exploitation estivale commerciale de la télécabine et de Cliff House avant le 31 décembre 1990.

[12] Cependant, le bail que la Couronne a accordé à Norquay Ski en 1993 ne reflétait pas cette entente. L’alinéa 1b) du bail prévoit donc ce qui suit :

The Lessee acknowledges, agrees and it is a condition upon which this lease is granted that the land will be used only for the purpose of the following activities:

...

(b) Summer: operating a sight-seeing conveyance, retail stores, restaurant and coffee shop;

It is common ground that the appellant's gondola lift is a "sight-seeing conveyance" for the purpose of this provision.

[13] Article 12 provides that the lease is subject to the *National Parks Act* [R.S.C., 1985, c. N-14 (rep. by S.C. 2000, c. 32, s. 46)] and regulations, and related statutes:

The Lessee will:

(a) obtain all licences required by the Regulations made pursuant to the *National Parks Act*; and

(b) comply with the provisions of the *National Parks Act* and of all other statutes that relate hereto, and with the Regulations made pursuant to such statutes, as they may be amended, revised or substituted from time to time;

[14] When the appellant took an assignment of the lease from Norquay Ski in 1995, it was aware of: the agreement between park authorities and its assignor respecting the summer use of the gondola; the provision in the LRP respecting the summer operation of the gondola; and the fact that Norquay Ski had not operated the gondola in the summer after 1990, even though the annual 12-month licences issued to Norquay Ski for the years 1992-1995 did not restrict the operation of the gondola to the winter months.

[15] Nonetheless, the appellant went ahead with the purchase, on the strength of a legal opinion that its rights under the lease were not affected by the agreement. The advice was that the agreement was not binding on the appellant, because it was neither statutory in nature nor a covenant that ran with the lease, but was merely a contract to which the appellant was not a party.

[TRADUCTION] Le locataire reconnaît et convient—et ceci est une condition mise à l'octroi du présent bail—que les terres ne seront utilisées que pour les activités suivantes :

[...]

b) l'été : l'exploitation d'un moyen de transport touristique, de magasins de vente au détail, d'un restaurant et d'un café;

Il est établi que, pour l'application de cette disposition, la télécabine de l'appelante est un « moyen de transport touristique ».

[13] L'article 12 dispose que le bail est assujéti à la *Loi sur les parcs nationaux* [L.R.C. (1985), ch. N-14 (abr. par L.C. 2000, ch. 32, art. 46)] et à ses règlements d'application, de même qu'aux lois connexes :

[TRADUCTION] Le locataire est tenu de :

a) obtenir toutes les licences qu'exigent les règlements pris en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux*;

b) se conformer aux dispositions de la *Loi sur les parcs nationaux* et de toutes les autres lois connexes, de même qu'aux règlements pris en vertu de ces lois, tels qu'ils sont modifiés, révisés ou remplacés de temps à autre;

[14] Lorsque l'appelante a obtenu par cession le bail de Norquay Ski en 1995, elle était au courant des aspects suivants : l'accord conclu entre les autorités du parc et le cédant à propos de l'utilisation estivale de la télécabine, la disposition contenue dans le PLT au sujet de l'exploitation estivale de la télécabine, et le fait que Norquay Ski n'avait pas exploité cette dernière l'été après 1990, même si les licences annuelles de 12 mois délivrées à Norquay Ski pour la période de 1992 à 1995 ne limitaient pas l'exploitation de la télécabine aux mois d'hiver.

[15] L'appelante a quand même décidé d'effectuer l'achat, sur la foi d'un avis juridique selon lequel l'accord n'avait pas d'effet sur les droits que lui conférait le bail. L'avis ne liait pas l'appelante parce qu'il ne s'agissait ni d'un document de nature législative ni d'une clause du bail, mais un simple contrat auquel l'appelante n'était pas partie.

[16] In 1996, the appellant made its first application for a licence to operate its gondola in the summer under the *National Parks Businesses Regulations*, C.R.C., c. 1115, which were replaced by the *National Parks Businesses Regulations, 1998*, SOR/98-455 [now *National Parks of Canada Businesses Regulations* (as am. by SOR/2002-370, s. 1)]. In a letter of decision, dated July 2, 1996, the Field Unit Superintendent of Banff National Park at the time, Charles Zinkan, refused the application. The letter set out the factors that he had taken into account in exercising his discretion, including likely environmental impacts of the gondola use, and the LRP.

[17] In its application for judicial review of this decision in 1996, the appellant argued that it had an unfettered right under the lease to operate a gondola in the summer and that the Superintendent had no legal authority to, in effect, expropriate that right by refusing to grant it a licence under the regulations.

[18] Dismissing the application for judicial review in a decision rendered May 28, 1997, Campbell J. held that the appellant did not have the extensive right under article 1(b) of the lease that it claimed. Like other rights in the lease, the right to operate the gondola was subject to any applicable legislation and to the exercise of the Superintendent's broad statutory discretion under the regulations respecting the issue of any necessary licences. Campbell J. concluded (at paragraph 22) that the lease only gave the appellant "a very restricted contingent right to operate a business on the lands leased", and that the Superintendent had lawfully exercised his discretion to refuse to issue a licence to operate the gondola in the summer by reference to the relevant considerations, including the LRP, to which he had given appropriate weight. The appellant appealed from this decision, but abandoned the appeal on February 6, 2001, before it was heard.

[19] Mr. Zinkan rendered his decision on July 2, 1996, and the application for judicial review was argued

[16] En 1996, l'appelante a présenté sa première demande de licence en vue d'exploiter sa télécabine durant l'été, en vertu du *Règlement sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux*, C.R.C., ch. 1115, lequel a été remplacé par le *Règlement de 1998 sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux*, DORS/98-455 [maintenant le *Règlement sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada* (mod. par DORS/2002-370, art. 1)]. Dans une lettre de décision datée du 2 juillet 1996, Charles Zinkan, qui, à l'époque, était directeur de l'Unité de gestion du parc national Banff, a refusé la demande. La lettre faisait état des facteurs que ce dernier avait pris en considération au moment d'exercer son pouvoir discrétionnaire, dont les effets vraisemblables de l'utilisation de la télécabine sur l'environnement, et le PLT.

[17] En 1996, dans sa demande de contrôle judiciaire concernant cette décision, l'appelante a fait valoir que le bail lui conférait le droit inconditionnel d'exploiter une télécabine durant l'été et que le directeur n'avait pas le pouvoir légal d'exproprier en fait ce droit en refusant de lui accorder une licence en vertu des dispositions réglementaires applicables.

[18] Rejetant la demande de contrôle judiciaire dans une décision rendue le 28 mai 1997, le juge Campbell a statué que l'appelante ne jouissait pas du large droit que lui accordait, disait-elle, l'alinéa 1b) du bail. À l'instar des autres droits figurant dans le bail, celui d'exploiter la télécabine était assujéti aux lois applicables ainsi qu'au large pouvoir discrétionnaire accordé au directeur en vertu des règlements touchant la délivrance des licences nécessaires. Le juge Campbell a conclu (au paragraphe 22 de sa décision) que le bail n'accordait à l'appelante qu'« un droit éventuel très restreint quant à l'exploitation d'un commerce sur les terrains loués », et que le directeur avait légitimement exercé son pouvoir discrétionnaire de refuser de délivrer une licence pour l'exploitation estivale de la télécabine en se reportant à des éléments pertinents—dont le PLT—auxquels il avait accordé un poids approprié. L'appelante a interjeté appel de cette décision, mais s'est ensuite désistée le 6 février 2001, avant que l'appel ne soit entendu.

[19] M. Zinkan a rendu sa décision le 2 juillet 1996, et la demande de contrôle judiciaire a été plaidée le 5

on May 5, 1997. Between these dates, the Minister of Canadian Heritage, the Honourable Sheila Copps, tabled in the House of Commons, on April 17, 1997, a Management Plan for Banff National Park (MP), pursuant to subsection 5(1.1) [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 100] of the *National Parks Act*, R.S.C., 1985, c. N-14.

5. . . .

(1.1) The Minister shall, within five years after the proclamation of a park under any Act of Parliament, cause to be laid before each House of Parliament a management plan for that park in respect of resource protection, zoning, visitor use and any other matter that the Minister considers appropriate.

[20] This enactment was subsequently repealed and replaced by the *Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32, subsection 11(1), which is to the same effect.

[21] The MP was published in April 1997, with the approval of defendants, Tom Lee, then Assistant Deputy Minister, Parks Canada, with the Department of Canadian Heritage, and subsequently head of Parks Canada Agency, and Mr. Zinkan, then Field Unit Superintendent of Banff National Park, and subsequently Executive Director of Mountain Parks. The only provision of this lengthy document relevant to the present litigation is found in the following few words in chapter 5.8, "Ski Areas", under the heading "Key Actions", "Norquay: Prohibit summer use of the lifts; this use is inconsistent with the long-range plan".

[22] In August 2000, the appellant again applied for a licence to operate the gondola outside the winter season, and was again refused. In a letter dated September 6, 2000, the Field Unit Superintendent of the Park, now William Fisher, wrote:

Thank you for your letter dated August 31, 2000 requesting approval to operate the North American chairlift beginning September 8, 2000. As you know, a similar request was made by Banff Mount Norquay in 1996 and that request was denied because this type of operation was not in compliance with the Long Range Plan for the Mount Norquay Ski Area. Since then

mai 1997. Entre ces deux dates, la ministre du Patrimoine canadien, l'honorable Sheila Copps, a déposé à la Chambre des communes, le 17 avril 1997, un document intitulé Plan directeur du parc national du Canada Banff (le PD), conformément au paragraphe 5(1.1) [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 100] de la *Loi sur les parcs nationaux*, L.R.C. (1985), ch. N-14.

5. [. . .]

(1.1) Dans les cinq ans suivant la proclamation portant création d'un parc sous le régime d'une loi fédérale, le ministre fait déposer devant chaque chambre du Parlement un plan de gestion du parc en ce qui touche la protection des ressources, le zonage, les modalités d'utilisation par les visiteurs et toute autre question qu'il juge indiquée.

[20] Cette loi a par la suite été abrogée et remplacée par la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32, paragraphe 11(1), dont l'effet est le même.

[21] Le PD a été publié en avril 1997, avec l'accord des défendeurs Tom Lee, à l'époque sous-ministre adjoint, Parcs Canada, auprès du ministre du Patrimoine canadien, et par la suite directeur général de l'Agence Parcs Canada, et M. Zinkan, à l'époque directeur de l'Unité de gestion du parc national Banff, et par la suite directeur exécutif des Parcs des montagnes. Dans ce long document, la seule disposition qui est liée au présent litige figure dans les quelques mots suivants que l'on relève à la section 5.8, intitulé « Stations de ski », sous la rubrique « Mesures clés », « Norquay : Durant l'été, interdire l'utilisation des remontées, cette utilisation n'étant pas conforme au plan à long terme ».

[22] En août 2000, l'appelante a présenté une nouvelle demande de licence en vue d'exploiter la télécabine en dehors de la saison hivernale, et elle s'est heurtée une fois de plus à un refus. Dans une lettre datée du 6 septembre 2000, le directeur de l'Unité de gestion du parc, qui était maintenant William Fisher, a écrit ceci :

[TRADUCTION] Je vous remercie de votre lettre du 31 août 2000 dans laquelle vous demandez l'autorisation d'exploiter le télésiège « North American » à compter du 8 septembre 2000. Comme vous le savez, une demande du même ordre a été faite par Banff Mount Norquay en 1996, et elle a été refusée parce que ce type d'exploitation n'était pas conforme

the Banff National Park Management Plan, 1997 (page 48) provides clear direction on summer use at Norquay: "Prohibit summer use of the lifts; this use is inconsistent with the long-range plan." Further, in 1997 Justice Campbell ruled against Banff Mount Norquay and its request for operation of the chairlift. I understand this decision has been appealed.

Based on the above, I am not prepared to issue Banff Mount Norquay a licence pursuant to the *National Park Business Regulations* or issue a Restricted Activity Permit under the *National Park General Regulations* to operate the North American chairlift for the five week period commencing September 8, 2000.

[23] The appellant did not make an application for judicial review to challenge this decision. Instead, in February 2001, it commenced the action from which the present motions arise. I note here that the defendants have not relied on the principle in *Grenier v. Canada*, [2006] 2 F.C.R. 287 (F.C.A.), to argue that the action is an abuse of process because the appellant should first have proceeded by way of an application for a judicial review of the Superintendent's decision. Since this issue has not been raised by counsel, I do not take any position on it in these reasons.

[24] In summary, the appellant's pleadings allege that the provision in the MP quoted above removed, or purported to remove, the Superintendent's discretion under the regulations to grant a licence after considering all the relevant factors, and was so regarded by Mr. Fisher. The argument is that the gondola provision in the MP breached the appellant's right under the lease, thereby effectively expropriating a proprietary right and causing it financial loss.

[25] The appellant says that subsection 5(1.1) of the *National Parks Act*, under which the MP was developed and tabled, cannot be interpreted as authorizing this kind of interference with its legal rights without compensation. Consequently, the appellant alleges, the individual defendants were acting without statutory

au Plan à long terme concernant la station de ski du mont Norquay. Depuis lors, le Plan directeur du parc national Banff de 1997 (à la p. 48) comporte des instructions claires sur les activités estivales au mont Norquay : « Durant l'été, interdire l'utilisation des remontées, cette utilisation n'étant pas conforme au plan à long terme ». En outre, en 1997, le juge Campbell s'est prononcé contre Banff Mount Norquay et sa demande d'exploitation du télésiège. D'après ce que j'ai compris, cette décision a été portée en appel.

Compte tenu de ce qui précède, je ne suis pas disposé à délivrer à Banff Mount Norquay une licence en vertu du *Règlement sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux* ou un permis pour activité restreinte en vertu du *Règlement général sur les parcs nationaux* en vue d'exploiter le télésiège « North American » pendant la période de cinq semaines débutant le 8 septembre 2000.

[23] L'appelante n'a pas présenté de demande de contrôle judiciaire pour contester cette décision. Au lieu de cela, elle a, en février 2001, introduit l'action qui a donné naissance aux présentes requêtes. Je signale ici que les défendeurs ne se sont pas fondés sur le principe énoncé dans l'arrêt *Grenier c. Canada*, [2006] 2 R.C.F. 287 (C.A.F.), pour faire valoir que l'action constitue un abus de procédure car l'appelante aurait dû d'abord présenter une demande de contrôle judiciaire de la décision du directeur. Les avocats n'ayant pas soulevé ce point, je ne me prononce d'aucune façon sur ce dernier dans les présents motifs.

[24] En résumé, dans ses actes de procédure, l'appelante allègue que la disposition du PD précitée a éliminé—ou visait à éliminer—le pouvoir discrétionnaire réglementaire du directeur de délivrer une licence après avoir pris en considération la totalité des facteurs pertinents, et c'est ainsi que M. Fisher voyait les choses. L'argument invoqué est que la disposition du PD concernant la télécabine violait le droit dont jouissait l'appelante en vertu du bail, la privant ainsi de manière effective d'un droit exclusif et lui causant une perte financière.

[25] Au dire de l'appelante, le paragraphe 5(1.1) de la *Loi sur les parcs nationaux*, en vertu duquel le PD a été établi et déposé, ne peut être interprété comme autorisant ce genre d'ingérence dans ses droits en common law sans dédommagement. Par conséquent, allègue-t-elle, les défendeurs individuels agissaient sans

authority. Thus, in issuing and approving the disputed provision in the MP, the named defendants—Copps, Lee and Zinkan—are variously liable for “regulatory expropriation”, inducing breach of contract, and abuse of public office. The tortious liability of the defendant Fisher is based on his allegedly unlawful rejection of the appellant’s application for a licence in 2000.

[26] Since the appellant’s appeal will be moot if the Crown’s cross-appeal is successful, I shall deal first with the cross-appeal.

C. ISSUES AND ANALYSIS

Issue 1: Did the motions Judge err in allowing the appeal and denying the defendants’ motion to dismiss the action for abuse of process as being *res judicata*?

[27] The motions Judge reversed the Prothonotary’s decision to dismiss the appellant’s action as *res judicata*, on the ground that the Prothonotary had misapprehended the facts: *Merck & Co., Inc. v. Apotex Inc.*, [2004] 2 F.C.R. 459 (F.C.A.), at paragraph 19. In particular, he found that the statement of claim put in issue the lawfulness of a provision in the MP, which was issued after the Superintendent’s refusal of the gondola operating licence in 1996, the subject of the application for judicial review decided by Campbell J. in 1997.

[28] Counsel for the Crown, however, argues that the appellant’s statement of claim is no more than a new view of the facts, and that there is no material difference between the LRP and the MP with respect to the summer use of the gondola. The MP merely says that this use is prohibited as inconsistent with the LRP, which remains in effect.

[29] I disagree. In my view, the promulgation of the MP is material to the appellant’s claim. First, the Mt. Norquay gondola provision in the MP is categorical in its terms: “prohibit the summer use of the lifts”. The

pouvoir légal. En publiant et en approuvant la disposition contestée dans le PD, les défendeurs désignés—Copps, Lee et Zinkan—sont donc, de diverses façons, responsables d’« expropriation par voie de règlement », d’incitation à rompre un contrat et d’abus de fonctions publiques. La responsabilité civile délictuelle du défendeur Fisher résulte du fait que ce dernier a censément rejeté illégalement la demande de licence de l’appelante en 2000.

[26] Comme l’appel de l’appelante n’aura plus de raison d’être si la Couronne a gain de cause dans son appel incident, je traiterai en premier lieu de ce dernier.

C. QUESTIONS EN LITIGE ET ANALYSE

Question n° 1 : Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en faisant droit à l’appel et en refusant la requête des défendeurs en vue d’obtenir le rejet de l’action pour abus de procédure en vertu du principe de la chose jugée?

[27] Le juge des requêtes a annulé la décision du protonotaire de rejeter l’action de l’appelante comme étant chose jugée, au motif que ce dernier avait mal apprécié les faits : *Merck & Co., Inc. c. Apotex Inc.*, [2004] 2 R.C.F. 459 (C.A.F.), au paragraphe 19. En particulier, il a conclu que la déclaration soulevait la question de la légalité d’une disposition du PD, qui a été publié après que le directeur eut refusé d’accorder la licence d’exploitation d’une télécabine en 1996, ce qui était l’objet de la demande de contrôle judiciaire que le juge Campbell a tranchée en 1997.

[28] Cependant, l’avocat de la Couronne fait valoir que la déclaration de l’appelante n’est rien de plus qu’une vision nouvelle des faits et qu’il n’y a pas de différence marquée entre le PLT et le PD à propos de l’utilisation estivale de la télécabine. Le PD indique simplement que cette utilisation est interdite parce qu’elle n’est pas conforme au PLT, lequel est toujours en vigueur.

[29] Je ne suis pas d’accord. À mon sens, l’adoption du PD est importante pour la demande de l’appelante. Premièrement, la disposition que comporte le PD au sujet de la télécabine du mont Norquay est libellée en

LRP, on the other hand, appears less mandatory, stating merely that the summer use of the gondola “will be discontinued by the operator by December 31, 1990”. This difference in wording may explain why Mr. Fisher rejected the appellant’s 2000 licence application without canvassing in his letter the range of factors that he considered in his 1996 decision.

[30] Second, unlike the LRP, the MP was issued pursuant to statutory authority, another reason for the Superintendent to regard it as binding upon him, and as removing any discretion to grant the appellant’s application for an operating licence in 2000. Moreover, the appellant argues, the gondola prohibition in the MP is legally binding on the Superintendent by virtue of the *Parks Canada Agency Act*, S.C. 1998, c. 31, sections 3, 4 [as am. by S.C. 2005, c. 2, s. 4] and 5 [as am. by S.C. 2002, c. 18, s. 35; 2005, c. 2, s. 5]. Whether or not any of this proves to be correct, it would appear from the Superintendent’s letter of decision that he may well have thought that the MP’s prohibition of the summer use of the gondola was a binding direction or, at least, enabled him to refuse the licence on the basis of the MP and the LRP, without considering other factors.

[31] Unlike the 1997 application for judicial review, the appellant’s present action against the defendants does not depend on a claim that it has the right to a licence under the lease. Rather, the allegation is that the MP unlawfully prevented, or purported to prevent, the Superintendent from considering the application for a licence on its merits, and from ever granting a licence to operate the gondola outside the winter season. As a result, the appellant claims that it has been deprived of its right under the lease to operate the gondola in the summer.

[32] For these reasons, the motions Judge, in my view, was warranted in interfering with the Prothonotary’s order, and made no reversible error in allowing the appeal and dismissing the Crown’s motion

termes catégoriques : « [d]urant l’été, interdire l’utilisation des remontées ». Le PLT semble, quant à lui, moins impératif; il indique simplement que l’utilisation estivale de la télécabine [TRADUCTION] « prendra fin avant le 31 décembre 1990 ». Cette différence de libellé explique peut-être pourquoi M. Fisher a rejeté la demande de licence que l’appelante a présentée en 2000, sans passer en revue dans sa lettre la série de facteurs dont il avait tenu compte pour sa décision de 1996.

[30] Deuxièmement, contrairement au PLT, le PD a été publié en vertu d’une disposition législative, une autre raison pour laquelle le directeur considère que ce document le lie et qu’il élimine tout pouvoir discrétionnaire de faire droit à la demande de permis d’exploitation de l’appelante en 2000. En outre, soutient l’appelante, l’interdiction d’utiliser la télécabine dont il est question dans le PD lie légalement le directeur en vertu des articles 3, 4 [mod. par L.C. 2005, ch. 2, art. 4] et 5 [mod. par L.C. 2002, ch. 18, art. 35; 2005, ch. 2, art. 5] de la *Loi sur l’Agence Parcs Canada*, L.C. 1998, ch. 31. Que cela s’avère exact ou pas, il semble, d’après la lettre de décision du directeur, que celui-ci a peut-être bien pensé que l’interdiction, indiquée dans le PD, d’utiliser la télécabine l’été était une directive contraignante ou, à tout le moins, qu’elle lui permettait de refuser la licence sur le fondement du PD et du PLT, sans tenir compte d’autres facteurs.

[31] Contrairement à la demande de contrôle judiciaire présentée en 1997, la présente action de l’appelante contre les défendeurs n’est pas fondée sur la prétention que cette dernière a droit à une licence en vertu du bail. L’appelante y allègue plutôt que le PD a empêché—ou visait à empêcher—illégalement le directeur d’examiner le bien-fondé de la demande de licence et d’accorder un jour une licence en vue d’exploiter la télécabine en dehors de la saison hivernale. L’appelante soutient donc qu’elle a été privée de son droit, prévu dans le bail, d’exploiter la télécabine l’été.

[32] Pour ces motifs, le juge des requêtes était, selon moi, justifié d’annuler l’ordonnance du protonotaire, et il n’a pas commis d’erreur susceptible de contrôle en faisant droit à l’appel et en rejetant la requête de la

to strike the appellant's action as *res judicata*.

Issue 2: Did the motions Judge err in upholding the Prothonotary's order to remove the defendants from the action?

(i) Standard of review

[33] The motions Judge was of the view (at paragraph 10) that the removal of the individual defendants was not vital to the final issue of the case because, even if they were struck, the appellant was still left with its action against the Crown. The Crown is being sued for its breach of a covenant in the lease for the same amount of damages as the other defendants are being sued for in tort. In addition, the Crown may be vicariously liable for any torts which the other defendants may be found to have committed. Having concluded that the Prothonotary had not clearly erred, by exercising his discretion on some wrong principle or by misapprehending the facts, the motions Judge upheld the Prothonotary's order and dismissed the appeal.

[34] In my respectful view, the motions Judge was wrong for the following two reasons to find that the Crown's motion to dismiss the non-Crown defendants was not vital to the final issue in the case.

[35] First, even though arising from essentially the same facts, the causes of action pleaded against the various defendants by the appellant are separate and distinct. Removing defendants thus puts an end to the appellant's causes of action against them in the Federal Court. Second, if the individual defendants acted unlawfully in the manner alleged by the appellant, they might not be found to have been acting in the course of their employment when they promulgated or approved the provision in the MP concerning summer use of the gondola. In these circumstances, the Crown would not be vicariously liable for any harm that they may wrongfully have inflicted on the appellant.

Couronne en vue de faire radier l'action de l'appelante pour cause de chose jugée.

Question n° 2 : Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en confirmant l'ordonnance du protonotaire d'exclure des défendeurs de l'action?

(i) Norme de contrôle

[33] Le juge des requêtes a exprimé l'avis (au paragraphe 10 de ses motifs) que l'exclusion des défendeurs individuels n'avait pas une influence déterminante sur l'issue du principal car, même s'ils étaient radiés, cela ne mettait pas un terme à l'action de l'appelante contre la Couronne. Cette dernière est poursuivie pour violation d'une clause du bail pour le même montant de dommages-intérêts que les autres défendeurs poursuivis en responsabilité civile délictuelle. En outre, la Couronne peut être tenue responsable du fait d'autrui pour tout acte délictuel imputable aux autres défendeurs. Ayant conclu que le protonotaire n'avait pas commis d'erreur manifeste en exerçant son pouvoir discrétionnaire en vertu d'un mauvais principe ou d'une mauvaise appréciation des faits, le juge des requêtes a confirmé l'ordonnance du protonotaire et rejeté l'appel.

[34] Soit dit en toute déférence, le juge des requêtes a eu tort, pour les deux raisons qui suivent, de conclure que la requête de la Couronne en vue d'exclure les défendeurs autres que la Couronne n'avait pas une influence déterminante sur l'issue du principal.

[35] Premièrement, bien qu'elles découlent essentiellement des mêmes faits, les causes d'action plaidées par l'appelante contre les divers défendeurs sont bien distinctes. L'exclusion des défendeurs met donc un terme aux causes d'action de l'appelante contre ces derniers devant la Cour fédérale. Deuxièmement, si les défendeurs individuels ont agi de manière illicite comme l'allègue l'appelante, il est possible que l'on ne conclue pas qu'ils agissaient dans le cadre de leurs fonctions lorsqu'ils ont adopté ou approuvé la disposition du PD concernant l'utilisation estivale de la télécabine. Dans ces circonstances, la Couronne ne serait pas responsable du fait d'autrui pour tout préjudice qu'ils auraient pu causer à tort à l'appelante.

[36] Consequently, I am of the view that the motions Judge ought to have determined *de novo*, whether the individual defendants should be struck. I consider now whether the Prothonotary was correct in striking the non-Crown defendants from the appellant's action.

(ii) Naming Ministers and other servants of the Crown as defendants

[37] In the reasons for his order, the Prothonotary struck the Attorney General of Canada and the Minister of Canadian Heritage from the list of defendants named by the appellant, on the ground that their inclusion was duplicative and unnecessary. He said (at paragraph 13) that, when Her Majesty the Queen is named as defendant in an action, nothing useful is gained by adding Ministers in their representative capacity.

[38] The Prothonotary also concluded that, while the style of cause suggested that Ms. Copps was being sued in her personal capacity, the acts alleged against her were all performed in connection with her official responsibilities respecting the MP. Consequently, it was not proper to name her as a defendant with respect to things done in her personal capacity.

[39] Thus, the Prothonotary said (at paragraph 10):

The basic proposition is that a Minister of the Crown may not be sued in his or her representative capacity, nor may he or she be sued personally, unless the actions are done in a personal capacity. This is clearly set out in *Cairns v. Farm Credit Corp.* (1991), 49 F.T.R. 308 (F.C.T.D.) at 310:

The plaintiffs have named the Honourable William McKnight as a defendant in this action. A Minister of the Crown cannot be sued in his representative capacity, nor can he be sued in his personal capacity unless the allegations against him relate to acts done in his personal capacity (*Re Air India* (1987), 62 O.R. (2d) 130; 44 D.L.R. (4th) 317 (Ont. H.C.)). As the plaintiffs have made no claims against the Minister relating to actions done in his personal capacity, the Honourable William McKnight must be struck as a party to the action.

[36] Je suis donc d'avis que le juge des requêtes aurait dû déterminer *de novo* s'il fallait exclure les défendeurs individuels. Voyons maintenant si le protonotaire a eu raison de radier les défendeurs autres que la Couronne de l'action de l'appelante.

(ii) Désignation de ministres et d'autres fonctionnaires de la Couronne à titre de défendeurs

[37] Dans les motifs de son ordonnance, le protonotaire a exclu le procureur général du Canada et la ministre du Patrimoine canadien de la liste des défendeurs désignés par l'appelante au motif que leur inclusion était répétitive et inutile. Il a déclaré (au paragraphe 13 de ses motifs) que lorsque Sa Majesté la Reine est désignée comme défenderesse dans une action, on n'obtient rien d'utile en ajoutant des ministres en leur qualité de représentants.

[38] Le protonotaire a conclu aussi que, même si l'intitulé de la cause donnait à penser que M^{me} Copps était poursuivie en sa capacité personnelle, les gestes qui lui sont reprochés ont tous été posés en rapport avec ses responsabilités officielles concernant le PD. Il n'y avait donc pas lieu de la désigner comme défenderesse en rapport avec des gestes posés en sa qualité personnelle.

[39] Le protonotaire a écrit ce qui suit (au paragraphe 10 de ses motifs) :

Le principe général est qu'un ministre de la Couronne ne peut être poursuivi en sa capacité de représentant, ni en sa capacité personnelle, s'il n'a pas posé de gestes à titre personnel. C'est ce qui est clairement énoncé dans *Cairns c. Farm Credit Corp.* (1991), 49 F.T.R. 308 (C.F. 1^{re} inst.) à la page 310 :

Les demandeurs ont désigné l'honorable William McKnight comme défendeur dans cette action. Un ministre de la Couronne ne peut être poursuivi en sa qualité de représentant, pas plus qu'en sa qualité personnelle, à moins que les allégations portées contre lui se rapportent à des gestes qu'il aurait posés en sa qualité personnelle (*Re Air India* (1987), 62 O.R. (2d) 130; 44 D.L.R. (4th) 317 (H.C. Ont.)). Les demandeurs n'ayant rien allégué contre le ministre au sujet de gestes qu'il aurait posés en sa qualité personnelle, l'honorable William McKnight doit être rayé de la liste des parties à l'action.

Despite the dual capacities, representative and personal, set out in the style of cause, suggesting claims against the Minister of Canadian Heritage and that Minister, Sheila Copps, and for that matter against Superintendent Fisher, Field Superintendent Zinkan, and the Parks Canada Agency Chief Executive Officer, Tom Lee, there are no allegations in the statement of claim of any acts done in their personal capacity: rather those officials are said to have induced breach of contract and acted in a tortious manner and abused their public office, not personally but in an official role, in the promulgation of the Banff National Park Management Plan of 1997.

(a) Attorney General and Minister of Canadian Heritage

[40] In its notice of appeal, the appellant appeals against striking from the action all the “individual defendants”, other than Her Majesty in right of Canada and the Parks Canada Agency. However, no submissions, either written or oral, were made on the appellant’s behalf with respect to the removal of either the Minister of Canadian Heritage or the Attorney General of Canada. I infer from this silence that the appellant has abandoned its appeal against that part of the Prothonotary’s order. Consequently, I would strike them from the action and amend the style of cause accordingly.

(b) Messrs. Lee, Zinkan and Fisher

[41] The appellant submits that defendants Lee, Zinkan and Fisher are liable for acts done in their personal capacity. Despite the misgivings apparent in the last paragraph quoted above from his reasons, the Prothonotary accepted (at paragraph 15) that the appellant’s pleadings allege that Lee, Zinkan and Fisher committed wrongs in their personal capacities. Counsel for the defendants did not challenge this conclusion of the Prothonotary. Accordingly, I would not strike them from the action on the ground that they are named unnecessarily.

(c) Ms. Copps

[42] The Prothonotary relied on the passage quoted above from *Cairns* [*Cairns v. Farm Credit Corp.*, [1992] 2 F.C. 115 (T.D.)] as authority for the

Malgré la double capacité, personnelle et à titre de représentant, des défendeurs mentionnés dans l’intitulé, qui semble indiquer que les réclamations visent le ministre du Patrimoine canadien et le ministre, M^{me} Sheila Copps, ainsi que le surintendant Fisher, le surintendant de gestion Zinkan et le directeur général de l’Agence Parcs Canada, Tom Lee, la déclaration ne contient aucune allégation d’actes posés par ces personnes à titre personnel : il y est plutôt affirmé que ces représentants officiels du gouvernement ont incité certaines personnes à rompre un contrat, ont agi de façon délictuelle et abusé de leurs fonctions publiques, non pas personnellement mais dans leur rôle officiel, lorsqu’ils ont adopté le Plan de gestion du Parc national Banff de 1997.

a) Le procureur général et la ministre du Patrimoine canadien

[40] Dans son avis d’appel, l’appelante interjette appel de la radiation de l’action de tous les « défendeurs individuels » autres que Sa Majesté du Chef du Canada et l’Agence Parcs Canada. Cependant, aucun argument, écrit ou verbal, n’a été invoqué pour le compte de l’appelante au sujet du retrait de la ministre du Patrimoine canadien ou du procureur général du Canada. Je déduis de ce silence que l’appelante a renoncé à son appel contre cette partie de l’ordonnance du protonotaire. Par conséquent, je les radierais de l’action et je modifierais l’intitulé en conséquence.

b) MM. Lee, Zinkan et Fisher

[41] L’appelante fait valoir que les défendeurs Lee, Zinkan et Fisher sont responsables de gestes posés en leur qualité personnelle. Malgré les réserves qui ressortent du dernier paragraphe, précité, de ses motifs, le protonotaire a accepté (au paragraphe 15) que les actes de procédure de l’appelante allèguent que Lee, Zinkan et Fisher ont posé des gestes délictuels en leur qualité personnelle. L’avocat des défendeurs n’a pas contesté cette conclusion du protonotaire. En conséquence, je ne les exclurai pas de l’action au motif qu’ils sont désignés inutilement.

c) M^{me} Copps

[42] Le protonotaire s’est fondé sur le passage précité, et extrait de *Cairns* [*Cairns c. Société de crédit agricole*, [1992] 2 C.F. 115 (1^{re} inst.)], pour étayer la thèse que

proposition that Ms. Copps could not be sued in her personal capacity for acts done while acting as Minister, namely, promulgating the MP. Counsel for the appellant submits, however, that, since the pleadings allege that the inclusion of the gondola prohibition in the MP unlawfully violated the appellant's rights under the lease and caused it financial loss, this provision was not inserted in the MP in the discharge of a statutory duty. Accordingly, he says, Ms. Copps is properly named as a defendant to the action in her personal capacity.

[43] I agree with this conclusion. It is a fundamental principle of the common law that servants of the Crown, including Ministers, are liable for breaches of private law duties on the same basis as other individuals: Peter W. Hogg and Patrick J. Monahan, *Liability of the Crown*, 3rd ed. (Toronto: Carswell, 2000) at chapter 1.2. It is not a defence to an action against a Crown servant that the tort was committed while the individual was performing official duties, absent, of course, statutory authorization of the act allegedly giving rise to liability.

[44] Indeed, paragraph 17(5)(b) of the *Federal Courts Act*, under which the appellant brings its action against the individual defendants, expressly contemplates that Crown servants may be sued for anything done or omitted in the performance of their duties. I see no basis for impliedly exempting Ministers from the categories of servants or officers of the Crown who may be sued for things done or not done while performing their duties.

[45] Thus, in *Decock v. Alberta* (2000), 255 A.R. 234 (C.A.), the Court held that the defendants Klein (the Premier of Alberta) and McLellan (Alberta's Minister of Health) should not be struck as defendants from an action on the ground that the claim against them was based on their conduct while performing public duties. Russell J.A. stated (at paragraph 22):

l'on ne pouvait pas poursuivre M^{me} Copps en sa qualité personnelle pour des gestes posés pendant qu'elle agissait comme ministre, à savoir l'adoption du PD. L'avocat de l'appelante fait toutefois valoir qu'étant donné qu'il est allégué dans les actes de procédure que l'inclusion, dans le PD, de l'interdiction d'utiliser la télécabine violait illégalement les droits accordés à l'appelante en vertu du bail et lui a causé une perte financière, cette disposition n'a pas été incluse dans le PD dans le cadre de l'exécution d'une obligation légale. Par conséquent, dit-il, M^{me} Copps est désignée à juste titre comme défenderesse dans l'action en sa qualité personnelle.

[43] Je suis d'accord avec cette conclusion. Il est un principe de base de la common law que les préposés de la Couronne, y compris les ministres, sont responsables, au même titre que d'autres particuliers, de la violation des obligations de droit privé : Peter W. Hogg et Patrick J. Monahan, *Liability of the Crown*, 3^e éd. (Toronto : Carswell, 2000) au chapitre 1.2. Le fonctionnaire de la Couronne ne peut se défendre contre une action intentée contre lui en disant que le geste délictuel a été commis dans le cadre de ses fonctions officielles, à moins, bien sûr, qu'il existe une autorisation législative pour l'acte censément générateur de responsabilité.

[44] En fait, l'alinéa 17(5)(b) de la *Loi sur les Cours fédérales*, qui est la disposition sur laquelle l'appelante fonde son action contre les défendeurs individuels, envisage expressément que les préposés de la Couronne peuvent être poursuivis pour des faits—actes ou omissions—survenus dans le cadre de leurs fonctions. Je ne vois aucune raison d'exclure implicitement un ministre de la catégorie des fonctionnaires ou des préposés de la Couronne susceptibles d'être poursuivis pour des gestes posés ou non dans le cadre de leurs fonctions.

[45] C'est ainsi que, dans l'arrêt *Decock v. Alberta* (2000), 255 A.R. 234 (C.A.), la Cour a décrété que les défendeurs Klein (le premier ministre de l'Alberta) et McLellan (le ministre de la Santé de l'Alberta) ne devaient pas être radiés à titre de défendeurs dans une action au motif que la demande les concernant était fondée sur leur conduite dans le cadre de fonctions

It is a well-established principle of tort law that liability is, firstly, personal.

...

Thus, in determining the liability of a Crown servant or officer, no distinction should be drawn between the individual's "official" versus "unofficial" actions. No matter the role of the tortfeasor, liability will always fall "first and foremost" personally upon that individual.

[46] See also *George v. Harris* (1999), 95 O.T.C. 13 (Ont. Gen. Div.), at paragraphs 33-34; affd [1999] O.J. No. 3011 (Div. Ct.) (QL), where the defendants included Harris and Harnick, Ontario's Premier and Attorney General, respectively. Finally, in *M. (A.P.) v. Home Office*, [1994] 1 A.C. 377 (H.L.), at page 415, Lord Woolf said: "the reasoning of Upjohn J. was incorrect, if and in so far as . . . he was seeking to suggest that a Minister when acting in his official capacity could not be sued personally and an injunction granted."

[47] Accordingly, the Prothonotary ought not to have struck Ms. Copps as a defendant on the ground that she committed the allegedly tortious acts in the course of her performance of her duties as a servant or officer of the Crown.

(iii) Are the appellant's claims against the individual defendants based on federal law?

[48] The primary focus of the written and oral submissions concerning the propriety of naming Copps, Lee, Zinkan and Fisher as defendants was whether the Court had jurisdiction over the claims against them. Paragraph 17(5)(b) of the *Federal Courts Act* expressly confers concurrent jurisdiction on the Federal Court for wrongs committed by servants and officers of the Crown in the performance of their official duties:

publiques. Le juge Russell a déclaré ce qui suit (au paragraphe 22) :

[TRADUCTION] Il est un principe bien établi du droit de la responsabilité civile délictuelle que la responsabilité est, en premier lieu, personnelle.

[. . .]

Par conséquent, lorsque l'on détermine la responsabilité d'un agent ou d'un préposé de la Couronne, il ne faudrait pas faire de distinction entre les gestes « officiels » de la personne et ses gestes « non officiels ». Quel que soit le rôle de l'auteur de l'acte délictuel, la responsabilité incombera toujours « d'abord et avant tout » personnellement à cette personne.

[46] Voir aussi *George v. Harris* (1999), 95 O.T.C. 13 (Div. gén. Ont.), aux paragraphes 33 et 34; confirmé par [1999] O.J. n° 3011 (C. Div.) (QL), où la liste des défendeurs comprenait Harris et Harnick, respectivement premier ministre et procureur général de l'Ontario. Enfin, dans *M. (A.P.) v. Home Office*, [1994] 1 A.C. 377 (H.L.), à la page 415, lord Woolf déclare ceci : [TRADUCTION] « le raisonnement du juge Upjohn est inexact, si et dans la mesure où [. . .] il semblait indiquer qu'un ministre, agissant en sa qualité officielle, ne pouvait pas être poursuivi à titre personnel et qu'une injonction ne pouvait pas être accordée ».

[47] Le protonotaire n'aurait donc pas dû rayer M^{me} Copps de la liste des défendeurs au motif que celle-ci a posé les gestes censément délictueux dans le cadre de ses fonctions à titre de préposée ou de fonctionnaire de la Couronne.

(iii) Les demandes de l'appelante contre les défendeurs individuels sont-elles fondées sur le droit fédéral?

[48] L'objet principal des observations écrites et orales concernant le bien-fondé de la désignation de Copps, Lee, Zinkan et Fisher à titre de défendeurs était de savoir si la Cour avait compétence sur les demandes présentées contre eux. L'alinéa 17(5)(b) de la *Loi sur les Cours fédérales* confère expressément à la Cour fédérale une compétence concurrente à l'égard des actes délictueux que commettent les préposés et les fonctionnaires de la Couronne dans l'exercice de leurs fonctions officielles :

17. . . .

(5) The Federal Court 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 the duties of that person as an officer, servant or agent of the Crown.

[49] However, a statutory conferral of jurisdiction on the Federal Court over a matter is not sufficient as a matter of constitutional law to engage federal jurisdiction. There must also be “an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction”, and the law on which the case is based must also 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]] : *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752, at page 766.

[50] In *Stoney Band v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)*, [2006] 1 F.C.R. 570, this Court adopted (at paragraph 24) Wilson J.’s explanation in *Roberts v. Canada*, [1989] 1 S.C.R. 322, of the apparent redundancies in the above tests. She said (at pages 330-331):

. . . the second element . . . requires a general body of federal law covering the area of the dispute . . . and the third element requires that the specific law which will be resolute of the dispute be a “law of Canada” within the meaning of s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

[51] In my opinion, the *National Parks Act*, the regulations enacted under it, and the *Parks Canada Agency Act*, constitute “a general body of federal law” essential to the disposition of the dispute in the present case and nourish the grant of jurisdiction conferred by paragraph 17(5)(b) with respect to the appellant’s claims

17. [. . .]

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

[. . .]

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

[49] Cependant, le fait qu’une loi confère à la Cour fédérale compétence sur une affaire ne suffit pas, en droit constitutionnel, à faire intervenir la compétence fédérale. Il doit également y avoir « 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 », et la loi sur laquelle est fondé le litige doit être « une loi du Canada » au sens de l’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] : *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752, à la page 766.

[50] Dans l’arrêt *Bande de Stoney c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [2006] 1 R.C.F. 570, la présente Cour a fait sienne (au paragraphe 24 de ses motifs) l’explication donnée par la juge Wilson dans l’arrêt *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322, au sujet des chevauchements apparents entre les critères susmentionnés. Voici ce qu’elle déclare (aux pages 330 et 331) :

[. . .] le deuxième [élément] [. . .] exige qu’il existe un ensemble de règles de droit fédérales applicables à l’objet de la contestation [. . .] le troisième, que la loi spécifique qui servira à trancher le litige soit une « loi du Canada » au sens de l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[51] À mon avis, la *Loi sur les parcs nationaux*, les règlements pris en vertu de cette dernière et la *Loi sur l’Agence Parcs Canada* constituent « un ensemble de règles de droit fédérales » qui est essentiel à la solution du litige en l’espèce et qui constitue le fondement de l’attribution légale de compétence conférée par l’alinéa

against the non-Crown defendants. Legislation governs the grant of leases in national parks and confers powers to promulgate an MP and to refuse a business licence. The case concerns the intersection of those powers and the terms of the lease.

[52] More difficult, however, is whether the appellant's claims against the individual defendants are also sufficiently based on federal law to establish federal jurisdiction, given that the causes of action are for common-law torts, and that whatever right the appellant has to operate the gondola arises under a clause in a lease which is not itself statutory.

[53] In contrast, in *Canada v. Crosson* (1999), 169 F.T.R. 218 (F.C.T.D.); *affd* (2000), 265 N.R. 112 (F.C.A.), the Crown's claim for unpaid rent with respect to lands leased in a national park was based on rents fixed by the Minister pursuant to an express statutory power to determine a fair market rent. In *Crosson*, the defendant-lessees argued that the Minister had erred in the exercise of the statutory power to determine a fair market rent and that, accordingly, the sum claimed by the Crown was not owing.

[54] The case law dealing with the nexus required between parties' legal rights and duties and federal law is not easy to reconcile. Deciding on which side of a blurry line a particular case falls often depends more on an assessment of the particular facts in a given legal context than on general legal principle. Nonetheless, certain legal propositions can be derived from the case law on this aspect of the law of federal jurisdiction.

[55] First, in this case, only federal legislation qualifies as "a law of Canada" or as "an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case", since the issue concerns the jurisdiction of the Federal Court over actions in tort against

17(5)*b*) à l'égard des demandes de l'appelante contre les défendeurs autres que la Couronne. La législation régit l'attribution de baux dans les parcs nationaux et confère les pouvoirs d'adopter un PD et de refuser d'accorder une licence d'exploitation commerciale. L'affaire concerne l'intersection de ces pouvoirs et des clauses du bail.

[52] Un point plus ardu, toutefois, est celui de savoir si les demandes de l'appelante contre les défendeurs individuels sont aussi suffisamment fondées sur le droit fédéral pour établir la compétence fédérale, étant donné que les causes d'action ont trait à des actes délictueux en common law et que le droit, quel qu'il soit, qu'a l'appelante d'exploiter la télécabine découle d'une clause d'un bail qui n'est pas lui-même d'origine législative.

[53] Par contraste, dans *Canada c. Crosson*, [1999] A.C.F. n° 889 (1^{re} inst.) (QL); confirmé par [2000] A.C.F. n° 1914 (C.A.) (QL), la réclamation de la Couronne pour loyer impayé en rapport avec des terres louées dans un parc national était fondée sur des loyers fixés par le ministre en vertu d'un pouvoir expressément prévu par la loi de déterminer un juste loyer économique. Les locataires défendeurs ont fait valoir que le ministre avait commis une erreur dans l'exercice du pouvoir de déterminer un juste loyer économique et que, de ce fait, la somme que réclamait la Couronne n'était pas exigible.

[54] La jurisprudence traitant du lien requis entre les obligations et les droits en common law des parties et le droit fédéral n'est pas facile à concilier. Décider de quel côté d'une ligne floue se range une affaire particulière dépend souvent plus d'une appréciation des faits particuliers dans un contexte juridique donné que d'un principe juridique général. Il est néanmoins possible de dériver un certain nombre de principes de la jurisprudence portant sur cet aspect du droit de la compétence fédérale.

[55] Premièrement, en l'espèce, seule la législation fédérale peut être considérée comme une « loi du Canada » ou comme « un ensemble de règles de droit fédérales essentiel à la solution du litige », car le point en litige a trait à la compétence de la Cour fédérale sur

servants of the Crown.

[56] Second, a claim not otherwise based on federal law is not brought within the jurisdiction of the Federal Court merely because it arises from essentially the same facts as a related claim which is within federal jurisdiction and is affected by that latter claim: *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *Roberts*, at pages 333-334; *Stoney Band*, at paragraphs 51-52.

[57] Thus, in the present case, the appellant's claims against the individual, non-Crown defendants depend to a degree on establishing that the Crown is liable for breaching the clause in the lease respecting the summer use of the gondola. This connection is not in itself sufficient to establish federal jurisdiction over the claims against the Crown servants, even though the liability of the federal Crown is always founded on a law of Canada: *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, at page 1063.

[58] Third, the Federal Court has jurisdiction over a case which is "in pith and substance" based on federal law and, in such a case, may apply provincial law incidentally in the course of resolving the litigation: *ITO—International Terminal Operators*, at pages 781-782. Conversely, if a case is in "pith and substance" based on provincial common law, it is not within federal jurisdiction, even if it incidentally requires the determination of a question of federal law: *Stoney Band*, at paragraph 57.

[59] Fourth, the fact that a plaintiff's cause of action is in tort or contract does not necessarily preclude the matter from federal jurisdiction. Contract and tort, Laskin C.J. said in *Rhine v. The Queen; Prytula v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442, at page 447 "cannot be invariably . . . deemed to be, as common law, solely matters of provincial law."

des actions en responsabilité civile délictuelle intentées contre des préposés de la Couronne.

[56] Deuxièmement, une demande non fondée par ailleurs sur le droit fédéral ne relève pas de la compétence de la Cour fédérale simplement parce qu'elle découle essentiellement des mêmes faits que ceux d'une demande connexe qui, elle, relève de la compétence fédérale, et qu'elle dépend de cette dernière : *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Roberts*, aux pages 333 et 334; *Bande de Stoney*, aux paragraphes 51 et 52.

[57] C'est donc dire qu'en l'espèce les demandes de l'appelante à l'encontre des défendeurs individuels, autres que la Couronne, dépendent jusqu'à un certain point de l'établissement de la responsabilité de la Couronne pour violation de la clause du bail concernant l'utilisation estivale de la télécabine. Ce lien n'est pas en soi suffisant pour établir la compétence fédérale sur les demandes visant les préposés de la Couronne, même si la responsabilité de la Couronne fédérale est toujours fondée sur une loi du Canada : *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054, à la page 1063.

[58] Troisièmement, la Cour fédérale a compétence sur une affaire qui « de par son caractère véritable » est fondée sur une loi fédérale et, dans un tel cas, elle peut appliquer accessoirement une loi provinciale dans le cadre de la solution du litige : *ITO—International Terminal Operators*, aux pages 781 et 782; à l'inverse, lorsqu'une affaire, « de par son caractère véritable », est fondée sur la common law provinciale, elle ne relève pas de la compétence fédérale, même si elle exige accessoirement que l'on tranche une question relevant du droit fédéral : *Bande de Stoney*, au paragraphe 57.

[59] Quatrièmement, le fait qu'une cause d'action d'une partie demanderesse soit une faute délictuelle ou contractuelle ne soustrait pas forcément l'affaire à la compétence fédérale. Les contrats et les délits civils, a déclaré le juge en chef Laskin dans *Rhine c. La Reine; Prytula c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442, à la page 447, ne peuvent pas être invariablement considérés, à l'instar de la common law, « comme des matières ressortissant exclusivement au droit provincial ».

[60] Fifth, when parties' rights arise under and are extensively governed by "a detailed statutory framework", disputes may be adjudicated in the Federal Court: *Rhine and Prytula*. The difficulty with applying this principle is to know how comprehensive the federal legislation must be in order to constitute a "detailed" framework.

[61] In *Rhine and Prytula*, which involved claims by the federal Crown to recover loans, Laskin C.J. said that the loans in question were made under and were authorized "as part of an overall scheme for the marketing of grain", and that federal legislation had an impact on the contract "at every turn": *Rhine*, at page 447. In *Prytula*, where the contract in question was a student loan, he said (at page 449) that federal regulations "govern every aspect" of the parties' relationships and that "[r]esort must necessarily be had to the statute and regulations to support any legal claim".

[62] The words quoted in the previous paragraph appear to say that, in order to be a "detailed statutory framework" for this purpose, federal legislation must create and define every incident of the parties' legal relationship. However, as Mahoney J.A. perceptively pointed out in *Kigowa v. Canada*, [1990] 1 F.C. 804 (C.A.), at page 816, Laskin C.J. cannot have meant that literally every aspect of the rights of the parties to a transaction must be based on federal law in order to bring the matter within federal jurisdiction.

Perhaps where, as in *Rhine and Prytula*, the third element is supplied by a comprehensive statutory framework, that in itself can be taken as the existing federal law which nourishes the statutory grant to such an extent as to demand little, if anything, in the way of discrete federal law essential to the disposition of the case. In other words, the relationship between the parties being entirely a creature of federal law, the law to be applied in the resolution of disputes arising out of that relationship is also taken to be federal law even though it is neither expressed nor expressly incorporated by federal statute. That would appear to have been the case in *Rhine and Prytula* where it is nowhere suggested that the law by which the debtors' liability to the Crown would actually be

[60] Cinquièmement, lorsque les droits d'une partie prennent naissance en vertu d'un « cadre législatif détaillé » et sont régis en grande partie par ce dernier, les litiges peuvent être tranchés devant la Cour fédérale : *Rhine et Prytula*. La difficulté que pose l'application de ce principe est de savoir à quel point la législation fédérale doit être exhaustive pour pouvoir constituer un cadre « détaillé ».

[61] Dans l'arrêt *Rhine et Prytula*, où il était question de demandes de la Couronne fédérale en vue de recouvrer des prêts, le juge en chef Laskin a déclaré que les prêts en question avaient été faits et autorisés dans le cadre « d'un plan d'ensemble pour la commercialisation du grain » et que la législation fédérale avait « constamment » des répercussions sur le contrat : *Rhine*, à la page 447. Dans l'affaire *Prytula*, où le contrat en question était un prêt-étudiant, le juge en chef Laskin a déclaré (à la page 449) que la loi fédérale et son règlement d'application régissent tous les aspects de la relation entre les parties et que « [p]our fonder une réclamation [...] il faut nécessairement recourir à la Loi et au règlement ».

[62] Les extraits cités au paragraphe précédent semblent indiquer que, pour constituer un « cadre législatif détaillé » à cette fin, la législation fédérale doit créer et définir chaque aspect de la relation juridique entre les parties. Cependant, comme l'a fait remarquer avec justesse le juge Mahoney dans l'arrêt *Kigowa c. Canada*, [1990] 1 C.F. 804 (C.A.), à la page 816, le juge en chef Laskin ne voulait certainement pas dire que littéralement chaque aspect des droits des parties à une transaction doit être fondé sur une loi fédérale pour que l'affaire tombe sous le coup de la compétence fédérale.

Il se peut que lorsque le troisième volet est respecté, comme c'est le cas dans l'arrêt *Rhine et Prytula*, par la présence d'un cadre législatif détaillé, celui-ci peut en soi être considéré comme étant l'ensemble de règles de droit fédérales qui constitue le fondement de l'attribution légale de compétence dans une mesure suffisamment grande pour se passer largement, sinon complètement, des règles de droit fédérales essentielles à la solution du litige. En d'autres termes, le rapport entre les parties découlant uniquement du droit fédéral, le droit applicable au règlement des litiges qui procèdent de ce rapport est aussi considéré comme étant des règles de droit fédérales, bien qu'elles ne soient ni exposées ni expressément incorporées dans une loi fédérale. Il semblerait

determined was anything other than that by which liability for an ordinary commercial obligation would routinely be determined. [Emphasis added.]

[63] This question was recently examined by this Court in the *Stoney Band* case, where by a majority, the Court concluded that the legislation did not provide the “detailed statutory framework” required by *Prytula* and, accordingly, the Federal Court had no jurisdiction over the Crown’s third party claims against alleged concurrent tortfeasors. In that case, the majority concluded that federal law was, at best, incidental to claims based essentially on common law.

[64] I turn now to apply these principles to the present case. The first question is whether the appellant’s claims against the individual defendants are “in pith and substance” based on federal law. The second is whether the federal legislation respecting national parks, particularly that governing leases and the operation of businesses, comprises a “detailed statutory framework” which provides the necessary nexus between the legal rights and obligations in dispute, and federal law.

[65] The appellant’s claims against the individual defendants all involve allegations that they acted in excess of their statutory powers and thereby caused damage to the appellant’s business. First, Mr. Fisher’s refusal of the appellant’s licence application is alleged to have been in excess of his legal authority under the *National Parks of Canada Businesses Regulations*, in so far as he relied on, or regarded himself bound by, the prohibition in the MP of the use of the gondola in the summer. Second, because of the covenant in the appellant’s lease respecting the summer use of the gondola, the impugned provision in the MP is itself said to be in excess of the Minister’s legal authority under the *National Parks Act* to issue MPs, and her power to issue directives under the *Parks Canada Act*.

que cela ait été le cas dans l’arrêt *Rhine et Prytula* qui ne laisse nullement entendre que le droit applicable à la responsabilité du débiteur à l’égard de la Couronne est autre chose que celui qui sert aussi communément à établir la responsabilité d’un débiteur [sic] à l’égard d’une dette commerciale ordinaire. [Non souligné dans l’original.]

[63] Cette question a été récemment analysée par notre Cour dans l’arrêt *Bande de Stoney* où cette dernière a conclu, à la majorité, que la loi ne fournissait pas le « cadre législatif détaillé » qu’exigeait l’arrêt *Prytula* et que, de ce fait, la Cour fédérale n’avait pas compétence sur les mises en cause engagées par la Couronne contre les coauteurs présumés du délit. Dans cette affaire, la majorité a conclu que, dans le meilleur des cas, le droit fédéral était accessoire aux demandes essentiellement fondées sur la common law.

[64] Appliquons maintenant ces principes à la présente espèce. La première question est de savoir si les demandes des appelants contre les défendeurs individuels sont, « de par leur caractère véritable », fondées sur le droit fédéral. La seconde consiste à déterminer si la législation fédérale régissant les parcs nationaux, particulièrement celle qui régit les baux et l’exploitation d’entreprises, constitue un « cadre législatif détaillé » qui procure le lien nécessaire entre les droits et les obligations en litige et le droit fédéral.

[65] Les demandes de l’appelante contre les défendeurs individuels comportent toutes des allégations selon lesquelles ces derniers ont excédé les pouvoirs que la loi leur confère et ont, ce faisant, causé un préjudice à l’entreprise de l’appelante. Premièrement, M. Fisher aurait, en refusant la demande de licence de l’appelante, excédé le pouvoir que lui confère le *Règlement sur l’exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada*, dans la mesure où il s’est fondé sur l’interdiction formulée dans le PD d’utiliser la télécabine pendant l’été. Deuxièmement, à cause de la clause figurant dans le bail de l’appelante au sujet de l’utilisation estivale de la télécabine, la disposition contestée du PD excéderait elle-même le pouvoir du ministre, en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux*, de publier des PD, de même que son pouvoir de publier des directives au titre de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*.

[66] There are two non-federal law aspects of the present case. First, the causes of action pleaded by the appellant against the non-Crown defendants are common-law torts. However, this is not determinative of whether the parties' rights and obligations are sufficiently based on federal law.

[67] Second, an element in each cause of action is the right of the appellant under the lease to operate the gondola in the summer. This right is not created by federal law but derives from a consensual covenant in the lease.

[68] However, the appellant's rights under the lease were created in a legal environment that is heavily regulated by federal legislation. Federal legislation provides parameters within which leases in national parks may be granted. Thus, for example, the *National Parks Act*, paragraph 7(1)(h) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 39, s. 5] confers broad powers on the Governor in Council to make regulations respecting the grant of leases for specified purposes. The *National Parks of Canada Lease and Licence of Occupation Regulations*, SOR/92-25 [as am. by SOR/2002-237, s. 1], were made pursuant to this power and deal with aspects of leases in national parks.

[69] For example, subsection 3(1) of these Regulations empowers the Minister to grant leases for no longer than 42 years; paragraph 3(1)(e) specifies the purposes for which land outside the towns of Banff and Jasper may be leased; subsection 3(3) deals with the renewal of leases; subsection 3(7) governs the amendment and surrender of leases; and subsection 6(1) contains provisions for the rental rates of leased land, some of which are made terms of the lease.

[70] More important, the appellant's rights under the lease, including article 1(b) permitting the summer use of the gondola, are expressly made subject to applicable federal legislation and to the need to obtain any necessary licence. The *National Parks Businesses Regulations, 1998*, deal extensively with the licensing of

[66] La présente affaire comporte deux aspects qui ne relèvent pas du droit fédéral. Premièrement, les causes d'actions plaidées par l'appelante contre les défendeurs autres que la Couronne sont des délits de common law. Cependant, cela n'est pas déterminant pour savoir si les droits et les obligations des parties sont suffisamment fondés sur le droit fédéral.

[67] Deuxièmement, on retrouve dans chaque cause d'action un élément commun, soit le droit de l'appelante, aux termes du bail, d'exploiter la télécabine pendant la saison estivale. Ce droit n'est pas issu du droit fédéral, mais d'une clause consensuelle inscrite dans le bail.

[68] Cependant, les droits de l'appelante en vertu du bail ont pris naissance dans un contexte fortement réglementé par la législation fédérale. Cette dernière fixe les paramètres dans lesquels un bail peut être accordé dans un parc national. Par exemple, l'alinéa 7(1)h) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 39, art. 5] de la *Loi sur les parcs nationaux* accorde au gouverneur en conseil de larges pouvoirs pour établir des règlements concernant l'octroi de baux à des fins précisées. C'est dans le cadre de ce pouvoir qu'a été établi le *Règlement sur les baux et les permis d'occupation dans les parcs nationaux du Canada*, DORS/92-25 [mod. par DORS/2002-237, art. 1], lequel porte sur divers aspects des baux dans les parcs nationaux.

[69] Par exemple, le paragraphe 3(1) du Règlement susmentionné habilite le ministre à octroyer des baux d'une durée d'au plus 42 ans; l'alinéa 3(1)e) spécifie les fins pour lesquelles les terres situées à l'extérieur des villes de Banff et de Jasper peuvent être louées; le paragraphe 3(3) porte sur le renouvellement des baux; le paragraphe 3(7) régit la modification et la cession de baux; le paragraphe 6(1) comporte des dispositions concernant les taux de location des terres louées, dont certaines sont inscrites dans le bail.

[70] Point plus important, les droits de l'appelante en vertu du bail, y compris l'alinéa 1b) qui autorise l'utilisation estivale de la télécabine, sont expressément subordonnés à la législation fédérale applicable ainsi qu'à la nécessité d'obtenir les licences nécessaires. Le *Règlement de 1998 sur l'exploitation de commerces*

business operations in national parks. Hence, the appellant's contractual right to operate the gondola in the summer is contingent upon the discretionary grant of a licence by the Superintendent, Mr. Fisher. In addition, the exercise of the Superintendent's discretion may be affected by provisions in the MP, issued pursuant to the *National Parks Act*, subsection 5(1.1), and reviewable by the Minister every five years by virtue of the *Parks Canada Agency Act*, subsections 32(1) [as am. by S.C. 2002, c. 18, s. 40] and (2). In addition, the Superintendent may be bound by any relevant general or specific directives given by the Minister: *Parks Canada Agency Act*, sections 3, 4 and 5.

[71] In my opinion, the pith and substance of the claims against the individual defendants is that their conduct was not authorized by the federal legislation under which they purported to act. The appellant's right under article 1(b) of the lease is incidental, in the sense that its scope is defined by the reach of the statutory regime to which it is subject, including the exercise of the discretionary powers delegated by Parliament.

[72] In these circumstances, I would also conclude, if it were necessary, that federal legislation provides a sufficiently detailed framework to nourish and support the grant of federal jurisdiction in this case. Federal legislation will typically play a much larger role than the common law in establishing and defining the legal relationship between the Crown and lessees of land in national parks. If the legislation can be characterized as a "detailed" framework, then it matters not that, in a given case, the aspects of the parties' rights that are in contention may be determined by common law.

[73] Counsel for the defendants argued that the decision of this Court in *Stephens v. R.* (1982), 26 C.P.C. 1 (F.C.A.), precludes a finding that the appellant's claims against the Crown servants are within federal jurisdiction. In *Stephens*, the plaintiff brought an action for damages against the Crown for the seizure of his property in satisfaction of a tax debt. The plaintiff alleged that the tax assessment against him was invalid

dans les parcs nationaux traite abondamment de l'octroi de licences d'exploitation d'une entreprise dans les parcs nationaux. C'est donc dire que le droit contractuel de l'appelante d'exploiter la télécabine durant l'été est subordonné à l'octroi discrétionnaire d'une licence par le directeur, M. Fisher. En outre, l'exercice du pouvoir discrétionnaire du directeur peut être influencé par des dispositions figurant dans le PD, lequel est publié en vertu du paragraphe 5(1.1) de la *Loi sur les parcs nationaux* et peut être révisé par le ministre aux cinq ans en vertu des paragraphes 32(1) [mod. par L.C. 2002, ch. 18, art. 40] et (2) de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*. De plus, le directeur peut être lié par n'importe quelle directive générale ou spécifique pertinente du ministre : articles 3, 4 et 5 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*.

[71] À mon avis, le « caractère véritable » des demandes visant les défendeurs individuels est que leur conduite n'était pas autorisée par la législation fédérale en vertu de laquelle ils disaient agir. Le droit que confère à l'appelante l'alinéa 1b) du bail est accessoire, en ce sens que son étendue est définie par le régime législatif auquel elle est assujettie, y compris l'exercice des pouvoirs discrétionnaires délégués par le législateur.

[72] Dans ces circonstances, je concluais aussi, s'il le fallait, que la législation fédérale fournit un cadre suffisamment détaillé pour constituer le fondement de l'attribution de la compétence fédérale en l'espèce. La législation fédérale joue habituellement un rôle nettement plus important que la common law pour ce qui est d'établir et de définir la relation juridique entre la Couronne et les locataires de terres situées dans les parcs nationaux. S'il est possible de qualifier la législation de cadre « détaillé », alors il n'importe pas que dans une affaire donnée les aspects des droits des parties qui sont en litige peuvent être réglés par la common law.

[73] L'avocat des défendeurs a fait valoir que la décision de notre Cour dans l'affaire *Stephens c. R.*, [1982] A.C.F. n° 114 (C.A.) (QL) empêche de tirer la conclusion que les demandes de l'appelante contre les préposés de la Couronne relèvent de la compétence fédérale. Dans cette affaire, le demandeur avait intenté une action en dommages-intérêts contre la Couronne à la suite de la saisie de ses biens en règlement d'une

and that he did not owe any tax. Accordingly, the seizure of his property in satisfaction was unlawful, and he sought to join as co-defendants with Her Majesty the Queen, the Crown servants who had accompanied the constable when the goods were seized.

[74] Although the liability of the individual defendants in *Stephens* depended on a determination of whether their conduct was authorized by the relevant provisions of the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63], Le Dain J. held that they could not be joined in the Federal Court as co-defendants in the plaintiff's action against the Crown. After reviewing the reasons in *Rhine and Prytula*, he said (at page 10) that, on the facts before him, the plaintiff's rights were a creation of provincial law and were not sufficiently "provided for and governed by the applicable federal statutes" to bring the claim within federal jurisdiction.

[75] In my view, the case before us is distinguishable on its facts from *Stephens*. While the appellant's right to use the gondola is not the creation of federal law, it came into existence in a legal environment, namely the lease of land in national parks, which is regulated by federal legislation, to which the lease expressly made it subject. In contrast, the right of the plaintiff in *Stephens* to the quiet possession of his property is a purely non-statutory, common law right; like all other rights, of course, it is subject to such specific limitations as legislation may expressly impose.

[76] *Stephens* is often contrasted with *Oag v. Canada*, [1987] 2 F.C. 511 (C.A.) and *Kigowa v. Canada*, [1990] 1 F.C. 804, where this Court found that federal jurisdiction extended to the plaintiffs' actions against officials for wrongful imprisonment. In *Oag*, an inmate in a federal penitentiary alleged that the Chair of the National Parole Board had unlawfully revoked his parole, with the result that he was re-confined. In *Kigowa*, the basis of the plaintiff's action was that he was unlawfully arrested and detained by an immigration officer after jumping ship at Nanaimo, British Columbia.

créance fiscale. Il soutenait que la cotisation d'impôt établie à son endroit n'était pas valide et qu'il ne devait aucun impôt. La saisie de ses biens était de ce fait illicite, et il a tenté d'adjoindre à Sa Majesté la Reine, à titre de codéfendeurs, les préposés de la Couronne qui avaient accompagné l'agent de police lors de la saisie.

[74] Bien que, dans cette affaire, la responsabilité des défendeurs individuels dépendît du fait de savoir si les dispositions applicables de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, ch. 63] autorisaient leur conduite, le juge Le Dain a conclu qu'on ne pouvait pas les joindre devant la Cour fédérale comme codéfendeurs dans l'action du demandeur contre la Couronne. Après avoir examiné les motifs formulés dans l'arrêt *Rhine et Prytula*, le juge Le Dain a déclaré (au paragraphe 15) qu'au vu des faits soumis, les droits des demandeurs étaient une création du droit provincial et n'étaient pas suffisamment « prévus et régis [. . .] par les lois fédérales applicables » pour que la demande relève de la compétence fédérale.

[75] À mon avis, la présente affaire peut être distinguée, de par ses faits, de l'affaire *Stephens*. Bien que le droit de l'appelante d'utiliser la télécabine ne soit pas une création du droit fédéral, ce droit a pris naissance dans un contexte juridique, soit la location de terres dans les parcs nationaux, domaine réglementé par la législation fédérale, à laquelle le bail l'assujettissait expressément. Par contraste, dans l'affaire *Stephens*, le droit du demandeur à la possession paisible de ses biens est un droit de pure common law, de nature non législative. Comme tous les autres droits, bien sûr, il est subordonné aux limites précises que la législation peut expressément imposer.

[76] L'arrêt *Stephens* est souvent mis en contraste avec les arrêts *Oag c. Canada*, [1987] 2 C.F. 511 (C.A.), et *Kigowa c. Canada*, [1990] 1 C.F. 804, où notre Cour a conclu que la compétence fédérale s'étendait aux actions des demandeurs contre des fonctionnaires pour emprisonnement injustifié. Dans *Oag*, un détenu dans un établissement pénitentiaire fédéral alléguait que le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles avait illégalement révoqué sa libération conditionnelle, avec le résultat qu'il avait été réincarcéré. Dans *Kigowa*, le

In both cases, the Court emphasized that the right of the plaintiffs to be at liberty was the creation of federal legislation.

[77] The present case is different from *Oag* and *Kigowa*, because the appellant's right under the lease to operate the gondola was not the creation of federal law. Nonetheless, as already noted, leases in national parks are granted pursuant and subject to federal legislation, and the lessee's rights thereby created are defined in the lease by reference to the requirements of the applicable federal legislation and to the exercise of discretion under federal regulations.

[78] I would only add this. In too many cases it remains unnecessarily difficult to determine whether there is a sufficiently close connection between federal law and the rights and obligations of the parties to litigation so as to bring a matter within federal jurisdiction. The 1993 amendments to the *Federal Courts Act* making the Federal Court's jurisdiction over actions against the federal Crown concurrent have not solved the problems caused by *Thomas Fuller* if a plaintiff wishes for good and sufficient reason to proceed in the Federal Court against the Crown, and to join servants or officers of the as co-defendants, or if the Crown wishes to claim against third parties.

[79] The fragmentation of litigation involving separate claims against multiple parties arising from a common factual matrix is apt to be wasteful of public and private resources and to work injustice. Moreover, to force a litigant to pursue claims such as those against the individual defendants in this case in a provincial court may also undermine the Federal Court's exclusive jurisdiction in federal administrative law: compare *Grenier*, at paragraphs 22-26.

demandeur fondait son action sur la prétention qu'il avait été illégalement arrêté et détenu par un agent d'immigration après avoir déserté son navire à Nanaimo (Colombie-Britannique). Dans ces deux affaires, la Cour a souligné que le droit des demandeurs d'être en liberté était la création d'une loi fédérale.

[77] L'affaire qui nous occupe ici est différente des affaires *Oag* et *Kigowa* parce que le droit que le bail confère à l'appelante d'exploiter la télécabine n'est pas la création d'une loi fédérale. Néanmoins, comme il a déjà été souligné, dans les parcs nationaux les baux sont octroyés en vertu d'une loi fédérale et ils y sont assujettis, et les droits du locataire ainsi créés sont définis dans le bail par rapport aux exigences de la législation fédérale applicable, ainsi qu'à l'exercice du pouvoir discrétionnaire que confère la réglementation fédérale applicable.

[78] Je n'ajouterais que ceci. Dans bien trop d'affaires, il demeure inutilement difficile de déterminer s'il existe un lien suffisamment étroit entre le droit fédéral et les droits et les obligations des parties au litige, de façon à faire relever une affaire de la compétence fédérale. Les modifications apportées en 1993 à la *Loi sur les Cours fédérales* et rendant concurrente la compétence de la Cour fédérale à l'égard des actions intentées contre la Couronne fédérale n'ont pas réglé les problèmes causés par l'arrêt *Thomas Fuller*, lorsqu'un demandeur souhaite, pour un motif valable et suffisant, intenter une action devant la Cour fédérale contre la Couronne et y joindre à titre de codéfendeurs des préposés ou des agents de la Couronne, ou lorsque cette dernière souhaite présenter une demande contre des tiers.

[79] La fragmentation des litiges comportant des demandes distinctes contre de multiples parties à cause d'un contexte factuel commun est susceptible de constituer un gaspillage de ressources publiques et privées, et d'être cause d'injustice. En outre, le fait de forcer une partie à poursuivre devant un tribunal provincial des demandes comme celles qui visent les défendeurs individuels en l'espèce peut également miner la compétence exclusive de la Cour fédérale en matière de droit administratif fédéral : comparer avec *Grenier*, aux paragraphes 22 à 26.

[80] Wilson J. acknowledged in *Roberts* (at pages 333-334) that ancillary and pendent jurisdiction is an attractive idea, which has proved useful for resolving analogous problems of federal jurisdiction in the United States. As Richard C.J. hinted in *Stoney Band* (at paragraph 53), it may be time for the Supreme Court to revisit this problematic area of the law.

D. CONCLUSIONS

[81] For these reasons, I would:

(i) allow the appellant's appeal from the motions Judge's decision that the Federal Court has no jurisdiction over the appellant's claims against individual defendants Copps, Lee, Zinkan, and Fisher, and reverse his order striking them as defendants;

(ii) dismiss the Crown's cross-appeal from the motions Judge's decision to reverse the Prothonotary's decision dismissing the appellant's action as an abuse of process;

(iii) amend the style of cause by striking the Minister of Canadian Heritage and the Attorney General of Canada as respondents; and

(iv) award costs in the cause throughout to the appellant.

SEXTON J.A.: I agree.

MALONE J.A.: I agree.

[80] Dans l'arrêt *Roberts* (aux pages 333 et 334), la juge Wilson a reconnu qu'une compétence globale et accessoire est une idée intéressante, qui s'est avérée utile pour régler des problèmes analogues de compétence fédérale aux États-Unis. Comme l'a sous-entendu le juge en chef Richard dans l'arrêt *Bande de Stoney* (au paragraphe 53), il est peut-être temps que la Cour suprême revoie ce secteur du droit qui est problématique.

D. CONCLUSIONS

[81] Pour ces motifs, je suis d'avis de :

i) faire droit à l'appel de l'appelante contre la décision du juge des requêtes portant que la Cour fédérale n'a pas compétence sur les demandes de l'appelante contre les défendeurs individuels Copps, Lee, Zinkan et Fisher, et annuler l'ordonnance par laquelle le juge les a exclus à titre de défendeurs;

ii) rejeter l'appel incident de la Couronne contre la décision du juge des requêtes d'annuler la décision du protonotaire de rejeter l'action de l'appelante pour abus de procédure;

iii) modifier l'intitulé de la cause en excluant de la liste des défendeurs la ministre du Patrimoine canadien et le procureur général du Canada;

iv) adjuger à l'appelante les dépens de la cause dans toutes les cours.

LE JUGE SEXTON, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE MALONE, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.