

T-704-03  
2005 FC 860

T-704-03  
2005 CF 860

**DRL Vacations Ltd. (Applicant)**

**DRL Vacations Ltd. (demanderesse)**

v.

c.

**Halifax Port Authority (Respondent)**

**L'administration portuaire de Halifax (défenderesse)**

**INDEXED AS: DRL VACATIONS LTD. v. HALIFAX PORT AUTHORITY (F.C.)**

**RÉPERTORIÉ : DRL VACATIONS LTD. c. ADMINISTRATION PORTUAIRE DE HALIFAX (C.F.)**

Federal Court, Mactavish J.—Halifax, June 8; Ottawa, June 15, 2005.

Cour fédérale, juge Mactavish—Halifax, 8 juin; Ottawa, 15 juin 2005.

*Federal Court Jurisdiction — Judicial review of respondent's decision to enter negotiations with company other than applicant to operate retail market in Port of Halifax because of alleged breach of fairness — Whether respondent acting as federal board, commission or other tribunal under Federal Courts Act, ss. 2(1), 18.1 — Federal Court statutory court, jurisdiction cannot be presumed — Phrase "jurisdiction or powers" in s. 2(1) referring to jurisdiction or powers of public character — Not including private powers which are merely incidents of legal personality exercisable by federal corporation — Character or nature of powers being exercised determining whether decision maker "federal board, commission or other tribunal" for purposes of s. 18.1 — Respondent's licensing of port space for souvenir shop purely commercial enterprise, incidental to main responsibility for managing port activities relating to shipping, navigation, etc. — Respondent not acting as "federal board, commission or other tribunal" when making decision under review — Therefore, Federal Court not having jurisdiction to deal with applicant's judicial review application.*

*Compétence de la Cour fédérale — Contrôle judiciaire de la décision de la défenderesse d'entreprendre des négociations avec une société autre que la demanderesse pour exploiter un marché de détail dans le port de Halifax fondé sur une allégation de déni d'équité — La défenderesse agissait-elle à titre d'« office fédéral » au sens des art. 2(1) et 18.1 de la Loi sur les Cours fédérales? — La Cour fédérale étant un tribunal d'origine législative, sa compétence ne peut pas être présumée — L'expression « une compétence et des pouvoirs » employée à l'art. 2(1) s'entend de la compétence ou des pouvoirs d'une nature publique — Elle ne comprend pas les pouvoirs qui peuvent être exercés à titre privé par une société créée en vertu d'une loi fédérale, lesquels sont simplement des accessoires de sa personnalité juridique — C'est la nature des pouvoirs exercés qui permet d'établir si le décideur est un « office fédéral » pour l'application de l'art. 18.1 — L'octroi par la défenderesse d'un permis concernant l'utilisation d'un local du port pour l'exploitation d'une boutique cadeau constitue purement une entreprise commerciale, qui est accessoire à la responsabilité principale de gestion des activités portuaires liées à la navigation, au transport, etc. — La défenderesse n'agissait pas à titre d'« office fédéral » lorsqu'elle a pris la décision en cause — La Cour n'a donc pas compétence pour entendre la demande de contrôle judiciaire.*

*Maritime Law — Harbours — Judicial review of respondent's decision to enter negotiations with company other than applicant to operate retail market in Port of Halifax because of alleged breach of fairness — Canada Marine Act clear port authorities to operate largely independent of government — Port authorities agents of Her Majesty in right of Canada only for purposes of engaging in port activities relating to shipping, navigation, etc. — Canada Marine Act, s. 45(3) authorizing port authorities to lease or license federal real property subject to limits imposed by port authority's letters patents — Port authorities public entities*

*Droit maritime — Ports — Demande de contrôle judiciaire de la décision de la défenderesse d'entreprendre des négociations avec une société autre que la demanderesse pour exploiter un marché de détail dans le port de Halifax fondée sur une allégation de déni d'équité — La Loi maritime du Canada indique que les administrations portuaires peuvent être exploitées de façon largement indépendante du gouvernement — Elles sont des mandataires de Sa Majesté du chef du Canada uniquement afin d'exercer des activités portuaires liées à la navigation, au transport, etc. — L'art. 45(3) de la Loi maritime du Canada autorise l'administration*

*in some respects, commercial enterprises in others — Respondent not bound to follow federal government policies regarding competitive processes to award licences to operate retail markets.*

This was an application for judicial review of the respondent's decision to enter into negotiations with a company other than the applicant to lease port space for the purpose of operating a retail market catering to the passengers and crew of cruise ships entering the Port of Halifax. The respondent had styled its process as a "request for proposals" and several groups, including the applicant, had expressed an interest. The applicant alleged that the process was in fact a call for tenders and claimed the respondent had breached its duty to act fairly by basing its decision on undisclosed criteria. The respondent submitted that in making the disputed decision, it was not acting as a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of subsection 2(1) and section 18.1 of the *Federal Courts Act* and, consequently, the Federal Court was without jurisdiction to deal with the applicant's application. The issue was whether in exercising the powers in issue, the respondent was acting as a "federal board, commission or other tribunal".

*Held*, the application should be dismissed.

The Federal Court is a statutory court whose jurisdiction cannot be presumed. Section 18.1 confers jurisdiction on the Court to review the conduct of a "federal board, commission or other tribunal" which is defined in subsection 2(1). The respondent's status and structure had to be considered to determine whether the Federal Court had jurisdiction to deal with the judicial review application. The respondent is a federal government business enterprise incorporated by letters patent pursuant to the provisions of the *Canada Marine Act*. One of the stated goals of that Act was to provide for a high degree of autonomy for the local or regional management of Canada's ports. Another goal was to ensure that Canada's marine infrastructure was managed in a commercially viable manner. The legal regime governing port authorities makes it clear that authorities are to operate largely independent of government (sections 23 to 27). Under the Act, port authorities are agents of Her Majesty in right of Canada only for the purposes of engaging in port activities relating to shipping, navigation, transportation of passengers and goods, handling of goods and storage of goods, to the extent that those activities are specified in the letters patent. Subsection 45(3) authorizes port authorities to lease or license federal real

*portuaire à louer un immeuble fédéral ou à octroyer un permis à son égard, sous réserve des limites précisées dans ses lettres patentes — Même si, à certains égards, les administrations portuaires sont des entités publiques, dans d'autres cas elles constituent des entreprises commerciales — La défenderesse n'était pas tenue de suivre les politiques du gouvernement fédéral à l'égard des concours en vue de l'octroi de permis d'exploitation de marchés de détail.*

Il s'agissait en l'espèce du contrôle judiciaire de la décision de la défenderesse d'entreprendre des négociations avec une société autre que la demanderesse pour louer un local du port pour exploiter un marché de détail à l'intention des passagers et de l'équipage des navires de croisière qui entrent dans le port de Halifax. La défenderesse avait désigné sa procédure comme étant une « demande de propositions » et plusieurs groupes, dont celui de la demanderesse, ont manifesté leur intérêt à son égard. La demanderesse a soutenu qu'il s'agissait en fait d'un appel d'offres et que la défenderesse n'a pas agi de façon équitable en fondant sa décision sur des critères non divulgués. Cette dernière a affirmé qu'en prenant la décision qui sous-tenait la demande de contrôle judiciaire, elle n'agissait pas à titre d'« office fédéral » au sens du paragraphe 2(1) et de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* et que la Cour n'avait donc pas compétence pour examiner la demande de la demanderesse. La Cour devait donc déterminer si, en exerçant les pouvoirs qui étaient ici en cause, la défenderesse agissait à titre d'« office fédéral ».

*Jugement* : la demande est rejetée.

La Cour fédérale est un tribunal d'origine législative dont la compétence ne peut être présumée. L'article 18.1 de la Loi confère à la Cour la compétence voulue pour examiner la conduite d'un « office fédéral » au sens du paragraphe 2(1). Il convenait de tenir compte du statut et de la structure de la défenderesse pour déterminer si la Cour fédérale avait compétence pour entendre la demande de contrôle judiciaire. La défenderesse est une entreprise commerciale du gouvernement fédérale constituée par des lettres patentes conformément aux dispositions de la *Loi maritime du Canada*. L'un des objets exprès de cette Loi était d'offrir un niveau élevé d'autonomie pour la gestion locale ou régionale des ports du Canada. Un autre objet était d'assurer que l'infrastructure maritime du Canada soit gérée d'une façon viable sur le plan commercial. Le régime législatif régissant les administrations portuaires montre clairement que celles-ci doivent être exploitées d'une façon largement indépendante du gouvernement (articles 23 à 27). En vertu de la législation, elles sont des mandataires de Sa Majesté du chef du Canada uniquement afin d'exercer des activités portuaires liées à la navigation, au transport des passagers et des marchandises et à la manutention et à l'entreposage des marchandises, dans la

property, subject to any limits in the port authority's ability to contract as agent for Her Majesty in right of Canada imposed by the authority's letters patent. While the respondent's letters patent do limit its ability to borrow money or mortgage the property as agent for the Crown, there is no apparent limitation therein that would apply to the type of activity in issue here. The respondent is run by a seven-person board of directors, is managed on a commercial basis and is required to be financially self-sufficient. While the respondent's letters patent require it to develop a written policy with respect to tendering in relation to construction, maintenance, repair, etc. of real property, the respondent is not bound to follow federal government policies with respect to competitive processes to award licences to operate retail markets. Port authorities are thus public entities in some respects and commercial enterprises intended to operate independently of government in other respects.

Case law has established a number of principles regarding what constitutes a "federal board, commission or other tribunal" under subsection 2(1) of the *Federal Courts Act*. The powers referred to in subsection 2(1) are not confined to those powers that have to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis. However, the phrase "jurisdiction or powers" refers to jurisdiction or powers of a public character and does not include the private powers exercisable by a federal corporation, which are merely incidents of its legal personality or authorized business. Furthermore, although the character or nature of the institution is significant to the analysis, the character of the powers being exercised determines whether the decision maker is a federal board, commission or other tribunal for the purposes of section 18.1 of the Act. The institution may constitute a "federal board, commission or other tribunal" for some purposes but not for all. The mere exercise of statutory powers alone is not sufficient to bring an institution under subsection 2(1) of the *Federal Courts Act*. All of the circumstances of the case have to be considered.

With respect to the nature of the respondent, Parliament clearly chose to devolve responsibility for Canada's port system to arm's length port authorities so as to provide the port's local management with a high degree of autonomy. Also, the wording of the *Canada Marine Act* clearly shows the intent that Canada's ports be operated in an efficient and commercially viable manner. While the respondent is an organization with public responsibilities, it had to be

mesure prévue par les lettres patentes. Le paragraphe 45(3) autorise l'administration portuaire à louer un immeuble fédéral ou à octroyer un permis à son égard, sous réserve des limites précisées dans les lettres patentes, quant à son pouvoir de contracter à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada. Les lettres patentes de la défenderesse limitent de fait la capacité de celle-ci d'emprunter de l'argent ou d'hypothéquer un bien à titre de mandataire de la Couronne, mais il ne semble pas y avoir de restrictions qui s'appliquent au type d'activité ici en cause. La défenderesse est dirigée par un conseil d'administration composé de sept membres, est gérée sur une base commerciale et doit être financièrement autonome. Ses lettres patentes exigent qu'elle élabore une politique écrite à l'égard des appels d'offres en ce qui concerne la construction, l'entretien, la réparation et ainsi de suite d'immeubles, mais elle n'est pas tenue de suivre les politiques du gouvernement fédéral à l'égard des concours en vue de l'octroi de permis d'exploitation de marchés de détail. Les administrations portuaires sont en conséquence des entités publiques à certains égards et, d'autres, des entreprises commerciales devant être exploitées de façon indépendante du gouvernement.

La jurisprudence a établi un certain nombre de principes quant à la question de savoir ce qui constitue un « office fédéral » au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Les pouvoirs qui y sont visés ne sont pas limités aux pouvoirs qui doivent être exercés sur une base judiciaire ou quasi-judiciaire. Toutefois, l'expression « une compétence ou des pouvoirs » se rapporte à une compétence ou à des pouvoirs d'une nature publique. Ces pouvoirs ne comprennent pas ceux susceptibles d'être exercés à titre privé par une société créée en vertu d'une loi fédérale qui constituent de simples accessoires de sa personnalité juridique ou de son entreprise autorisée. De plus, bien que la nature de l'institution soit importante pour les besoins de l'analyse, c'est la nature des pouvoirs exercés qui permet de déterminer si le décideur est un office fédéral pour l'application de l'article 18.1 de la Loi. Une organisation peut être un « office fédéral » à certaines fins, mais cela n'est pas nécessairement le cas à toutes les fins. Le simple exercice de pouvoirs conférés par la loi ne suffit pas à lui seul pour que l'institution soit visée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Il faut prendre en considération toutes les circonstances de l'affaire.

En ce qui concerne la nature de la défenderesse, le législateur a clairement décidé d'attribuer la responsabilité du système portuaire du Canada à des administrateurs portuaires sans lien de dépendance dans le but d'offrir un niveau élevé d'autonomie aux fins de la gestion locale des ports. En outre, le libellé de la *Loi maritime du Canada* indique clairement que l'intention était que les ports du Canada soient exploités d'une façon efficace et viable sur le plan commercial. Ceci dit,

determined whether the particular powers it had exercised in this case were public in nature or private commercial activity. The licensing of port space was for a “souvenir shop” to enhance the port experience of the passengers and crew of cruise ships docking at the Port of Halifax. The souvenir shop is a purely commercial enterprise, which is incidental to the respondent’s main responsibility for managing port activities relating to shipping, navigation, etc. The respondent was not acting as a “federal board, commission or other tribunal” when it made the decision under review in this case and therefore the Court did not have jurisdiction to deal with the application for judicial review. The fact that the space in question is on federal land was not determinative of the issue. Entitling parties to judicially review every decision made in relation to federally owned port property would lead to absurd and inconvenient results and be antithetical to the achievement of Parliament’s intent in creating the respondent.

Nevertheless, this is not to say that the respondent could never be considered to be a “federal board, commission or other tribunal”. The question of whether an institution is acting in that capacity in a given set of circumstances is one that must be resolved on a case-by-case basis, having regard to both the status of the organization in question and the nature of the power being exercised.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Marine Act*, S.C. 1998, c. 10, s. 4(e),(f), 7(1), 8(2)(d) (as am. by S.C. 2001, c. 4, s. 135), 14, 23, 24, 25, 26, 27, 28(2)(a), 45(2) (as am. *idem*, s. 141), (3) (as am. *idem*), 63.
- Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 28.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 2(1) “federal board, commission or other tribunal” (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1).
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 2(1) “federal board, commission or other tribunal” (as am. *idem*, c. 8, s. 15), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
- Second Class Mail Regulations*, C.R.C., c. 1294.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### NOT FOLLOWED:

- Halterm Ltd. v. Halifax Port Authority* (2000), 184 F.T.R. 16 (F.C.T.D.).

bien que la défenderesse constitue une organisation qui a des responsabilités publiques, la Cour devait déterminer si les pouvoirs particuliers exercés dans ce cas-ci étaient d’une nature publique ou s’ils constituaient une activité commerciale privée. L’octroi d’un permis concernant un local du port visait l’exploitation d’une « boutique de cadeaux » destinée à rendre plus agréable le séjour des passagers et membres de l’équipage des navires de croisière qui accostaient dans le port de Halifax. La boutique de cadeaux constitue purement une entreprise commerciale, qui est accessoire à la responsabilité principale de la défenderesse, à savoir gérer les activités portuaires liées à la navigation, au transport, etc. La défenderesse n’agissait pas à titre d’« office fédéral » lorsqu’elle a pris la décision ici en cause et, en conséquence, la Cour n’avait pas compétence pour entendre la demande de contrôle judiciaire. Le fait que le local en question est situé sur une terre fédérale n’était pas déterminant. Permettre aux parties de demander le contrôle judiciaire de chaque décision qui est prise à l’égard d’un bien du port appartenant au gouvernement fédéral entraînerait un résultat absurde et embarrassant et irait à l’encontre de l’intention du législateur lorsqu’il a créé la défenderesse.

Néanmoins, il ne faut pas interpréter ceci comme voulant dire que la défenderesse ne pourrait jamais être considérée comme un « office fédéral ». La question de savoir si une institution agit à titre d’« office fédéral » dans un ensemble donné de circonstances doit être réglée sur une base individuelle, compte tenu du statut de l’organisation en cause et de la nature du pouvoir exercé dans ce cas particulier.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, ch. 10, art. 4e), f), 7(1), 8(2)d) (mod. par L.C. 2001, ch. 4, art. 135), 14, 23, 24, 25, 26, 27, 28(2)a), 45(2) (mod., *idem*, art. 141), (3) (mod., *idem*), 63.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) « office fédéral » (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1).
- Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), ch. 10, art. 2, 28.
- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 2(1) « office fédéral » (mod., *idem*, art. 15), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).
- Règlement sur les objets de la deuxième classe*, C.R.C., ch. 1294.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION NON SUIVIE :

- Halterm Ltd. c. Administration portuaire de Halifax*, [2000] A.C.F. n° 937 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

## APPLIED:

*Wilcox v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1980] 1 F.C. 326; (1979), 101 D.L.R. (3d) 484 (T.D.); *Aeric, Inc. v. Chairman of the Board of Directors, Canada Post Corporation*, [1985] 1 F.C. 127; (1985), 16 D.L.R. (4th) 686; 56 N.R. 289 (C.A.); *Toronto Independent Dance Enterprise v. Canada Council*, [1989] 3 F.C. 516; (1989), 60 D.L.R. (4th) 503; 38 Admin. L.R. 231; 30 F.T.R. 20 (T.D.); *Cairns v. Farm Credit Corp.*, [1992] 2 F.C. 115; (1991), 7 Admin. L.R. (2d) 203; 49 F.T.R. 308 (T.D.).

## CONSIDERED:

*Canada Metal Co. Ltd. et al. v. Canadian Broadcasting Corp. et al. (No. 2)* (1975), 11 O.R. (2d) 167; 65 D.L.R. (3d) 231; 29 C.C.C. (2d) 325 (C.A.); *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, [1995] 2 F.C. 694; (1995), 125 D.L.R. (4th) 559; 184 N.R. 260 (C.A.); *Jackson v. Canada (Attorney General)* (1997), 7 Admin. L.R. (3d) 138; 141 F.T.R. 1 (F.C.T.D.); affd (2000), 25 Admin. L.R. (3d) 247; 261 N.R. 100 (F.C.A.).

APPLICATION for judicial review of the respondent's decision to enter negotiations with a company other than the applicant after seeking requests for proposals from vendors to operate a retail market catering to the passengers and crew of cruise ships entering the Port of Halifax. Application dismissed.

## APPEARANCES:

*D. Kevin Burke and Michelle M. Kelly* for applicant.  
*Peter M.S. Bryson, Q.C. and David J. Demirkan* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Cox Hanson O'Reilly Matheson*, Halifax, for applicant.  
*McInnes, Cooper*, Halifax, for respondent.

*The following are the reasons for order and order rendered in English by*

[1] MACTAVISH J.: In January 2003, the Halifax Port Authority (HPA) embarked on a process to find a

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Wilcox c. Société Radio-Canada*, [1980] 1 C.F. 326 (1<sup>re</sup> inst.); *Aeric, Inc. c. Président du conseil d'administration, Société canadienne des postes*, [1985] 1 C.F. 127 (C.A.); *Toronto Independent Dance Enterprise c. Conseil des arts du Canada*, [1989] 3 C.F. 516 (1<sup>re</sup> inst.); *Cairns c. Société du crédit agricole*, [1992] 2 C.F. 115 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Canada Metal Co. Ltd. et al. v. Canadian Broadcasting Corp. et al. (No. 2)* (1975), 11 O.R. (2d) 167; 65 D.L.R. (3d) 231; 29 C.C.C. (2d) 325 (C.A.); *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)*, [1995] 2 C.F. 694 (C.A.); *Jackson c. Canada (Procureur général)*, [1997] A.C.F. n°1603 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); conf. par [2000] A.C.F. n° 1060 (C.A.) (QL).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de la défenderesse d'entreprendre des négociations avec une société autre que la demanderesse après avoir fait une demande de propositions de vendeurs pour l'exploitation d'un marché de détail à l'intention des passagers et de l'équipage des navires de croisière qui entrent dans le port de Halifax. Demande rejetée.

## ONT COMPARU :

*D. Kevin Burke et Michelle M. Kelly* pour la demanderesse.  
*Peter M.S. Bryson, c.r., et David J. Demirkan* pour la défenderesse.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Cox Hanson O'Reilly Matheson*, Halifax, pour la demanderesse.  
*McInnes, Cooper*, Halifax, pour la défenderesse.

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

[1] LA JUGE MACTAVISH : Au mois de janvier 2003, l'Administration portuaire de Halifax (l'APH) a entamé

vendor or vendors to operate a retail market catering to the passengers and crew of cruise ships entering the Port of Halifax. Several groups expressed interest, including DRL Vacations Ltd. (DRL). The HPA ultimately decided to enter into negotiations with another company.

[2] DRL now seeks to judicially review the HPA's decision in this regard, asserting that although the HPA had styled its process as a "request for proposals", it was in fact a call for tenders. According to DRL, it was denied fairness in the tender process, as the HPA failed to strictly adhere to the terms of the tender call by using criteria to evaluate each bid that were not identified in the call for tenders.

[3] Even if the process was truly a request for proposals (or RFP), DRL says that the HPA had a duty to deal with it fairly and in good faith. By basing its decision on undisclosed criteria, DRL says that the HPA breached this duty.

[4] A threshold issue arises in this case. The HPA submits that in making the decision which underlies this application for judicial review, it was not acting as a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of subsection 2(1) [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 15] and section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)]. As a result, the HPA submits that this Court is without jurisdiction to deal with DRL's application.

[5] The jurisdictional issue will be addressed first. The starting point for this analysis must be the provisions of the *Federal Courts Act* itself.

#### The *Federal Courts Act*

[6] The Federal Court is a statutory court. Unlike provincial superior courts, whose jurisdiction is both general and inherent, jurisdiction in this Court cannot be presumed. There must be a statutory basis for the

une procédure en vue de trouver un ou des vendeurs pour exploiter un marché de détail à l'intention des passagers et de l'équipage des navires de croisière qui entrent dans le port de Halifax. Plusieurs groupes ont manifesté leur intérêt, notamment DRL Vacations Ltd. (DRL). L'APH a en fin de compte décidé d'entreprendre des négociations avec une autre société.

[2] DRL sollicite maintenant le contrôle judiciaire de la décision que l'APH a prise à cet égard, en affirmant que même si l'APH avait désigné sa procédure comme étant une [TRADUCTION] « demande de propositions », il s'agissait en fait d'un appel d'offres. Selon DRL, il y a eu déni d'équité dans la procédure d'appel d'offres étant donné que l'APH n'a pas strictement observé les conditions de l'appel d'offres en utilisant, pour évaluer chaque soumission, des critères qui n'avaient pas été énoncés dans l'appel d'offres.

[3] Même si la procédure était en fait une demande de propositions (DP), DRL affirme que l'APH était tenue de la traiter d'une façon équitable et avec bonne foi. DRL affirme qu'en fondant sa décision sur des critères non divulgués, l'APH n'a pas respecté cette obligation.

[4] Une question d'exigence préliminaire se pose en l'espèce. L'APH affirme qu'en prenant la décision qui sous-tend cette demande de contrôle judiciaire, elle n'agissait pas à titre d'« office fédéral » au sens du paragraphe 2(1) [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 15] et de l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)]. L'APH soutient que la Cour n'a donc pas compétence pour examiner la demande de DRL.

[5] La question de la compétence sera examinée en premier lieu. Le point de départ de cette analyse doit être fondé sur les dispositions de la *Loi sur les Cours fédérales* elle-même.

#### La *Loi sur les Cours fédérales*

[6] La Cour fédérale est un tribunal d'origine législative. Contrairement aux cours supérieures provinciales dont la compétence est générale et inhérente, la compétence de la Cour ne peut pas être présumée. Il doit

Federal Court to have jurisdiction in a given case.

[7] In this case, the claim to jurisdiction is founded on subsection 2(1) and section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

[8] Section 18.1 of the *Federal Courts Act* confers jurisdiction on the Court to review the conduct of federal boards, commissions and other tribunals. As to what constitutes a “federal board, commission or other tribunal”, subsection 2(1) of the *Federal Courts Act* states that:

2. (1) . . .

“federal board, commission or other tribunal” means any body, person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than the Tax Court of Canada or any of its judges, any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*;

Is the Halifax Port Authority a “Federal Board, Commission or Other Tribunal”?

[9] Thus the question for the Court is whether, in exercising the powers in issue in this case, the HPA was acting as a “federal board, commission or other tribunal”. In answering this question, it is necessary to have regard to the status and structure of the HPA, as well as the jurisprudence that has developed in this area. Each of these points will be addressed in turn.

The Status and Structure of the HPA

[10] The HPA is not a Crown corporation. It is a federal government business enterprise incorporated by letters patent in March 1999 pursuant to the provisions of the *Canada Marine Act*, S.C. 1998, c. 10 [the Act]. The *Canada Marine Act* came into force in 1998, for the purpose of making Canada’s ports competitive, efficient and commercially oriented.

exister un fondement législatif pour que la Cour fédérale ait compétence dans un cas donné.

[7] En l’espèce, l’allégation relative à la compétence est fondée sur le paragraphe 2(1) et sur l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[8] L’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* confère à la Cour la compétence voulue pour examiner la conduite des offices fédéraux. Quant à la question de savoir ce qui constitue un « office fédéral », le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* prévoit ce qui suit :

2. (1) [ . . . ]

« office fédéral », Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d’une prerogative royale, à l’exclusion d’un organisme constitué sous le régime d’une loi provinciale ou d’une personne ou d’un groupe de personnes nommées aux termes d’une loi provinciale ou de l’article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*;

L’Administration portuaire de Halifax est-elle un « office fédéral »?

[9] Il s’agit donc pour la Cour de savoir si, en exerçant les pouvoirs qui sont ici en cause, l’APH agissait à titre d’« office fédéral ». En répondant à cette question, il faut tenir compte du statut et de la structure de l’APH ainsi que de la jurisprudence qui a été établie dans ce domaine. Chacun de ces points sera examiné à tour de rôle.

Le statut et la structure de l’APH

[10] L’APH n’est pas une société d’État. Il s’agit d’une entreprise commerciale du gouvernement fédéral constituée par des lettres patentes au mois de mars 1999 conformément aux dispositions de la *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, ch. 10 [la Loi]. La *Loi maritime du Canada* est entrée en vigueur en 1998, afin de rendre les ports du Canada compétitifs, efficaces et axés sur le commerce.

[11] One of the stated goals of the *Canada Marine Act* was to provide for a high degree of autonomy for the local or regional management of Canada's ports. Another goal was to ensure that Canada's marine infrastructure was managed in a commercially viable manner: see paragraphs 4(e) and (f) of the Act.

[12] The legal regime governing port authorities makes it clear that authorities are to operate largely independent of government: see sections 23-27 of the Act.

[13] Under the legislation, port authorities are agents of Her Majesty in right of Canada only for the purposes of engaging in port activities related to shipping, navigation, transportation of passengers and goods, handling of goods and storage of goods, to the extent that those activities are specified in the letters patent: see subsection 7(1) and paragraph 28(2)(a) of the Act.

[14] Subsection 45(2) [as am. by S.C. 2001, c. 4, s. 141] of the Act provides that any civil, criminal or administrative action or proceeding with respect to the federal real property managed by a port authority shall be taken by or against the port authority and not by or against the Crown.

[15] Subsection 45(3) [as am. *idem*] authorizes port authorities to lease or license federal real property, subject to any limits in the port authority's ability to contract as agent for Her Majesty in right of Canada imposed by the authority's letters patent. While the HPA's letters patent do limit its ability to borrow money or mortgage the property as agent for the Crown, there does not appear to be any limitation in the letters patent that would apply to the type of activity in issue in this case.

[16] The HPA is run by a seven-person board of directors. In accordance with section 14 of the *Canada Marine Act*, directors are appointed by the Regional Municipality of Halifax and by the Province of Nova Scotia, as well as by the Governor in Council. The HPA's Board of Directors and officers are not

[11] L'un des objets exprès de la *Loi maritime du Canada* était d'offrir un niveau élevé d'autonomie pour la gestion locale ou régionale des ports du Canada. Un autre objet était d'assurer que l'infrastructure maritime du Canada soit gérée d'une façon viable sur le plan commercial : voir les alinéas 4e) et f) de la Loi.

[12] Le régime législatif régissant les administrations portuaires montre clairement que celles-ci doivent être exploitées d'une façon largement indépendante du gouvernement : voir les articles 23 à 27 de la Loi.

[13] En vertu de la législation, les administrations portuaires sont des mandataires de Sa Majesté du chef du Canada uniquement afin d'exercer des activités portuaires liées à la navigation, au transport des passagers et des marchandises et à la manutention et à l'entreposage des marchandises, dans la mesure prévue par les lettres patentes : voir le paragraphe 7(1) et l'alinéa 28(2)a) de la Loi.

[14] Le paragraphe 45(2) [mod. par L.C. 2001, ch. 4, art. 141] de la Loi prévoit que toute poursuite civile, pénale ou administrative relative à un immeuble fédéral géré par une administration portuaire doit être engagée par cette administration portuaire ou contre elle, à l'exclusion de la Couronne.

[15] Le paragraphe 45(3) [mod., *idem*] autorise l'administration portuaire à louer un immeuble fédéral ou à octroyer un permis à son égard, sous réserve des limites précisées dans les lettres patentes, quant à son pouvoir de contracter à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada. Les lettres patentes de l'APH limitent de fait la capacité de celle-ci d'emprunter de l'argent ou d'hypothéquer un bien à titre de mandataire de la Couronne, mais il ne semble pas y avoir de restrictions qui s'appliquent au type d'activité ici en cause.

[16] L'APH est gérée par un conseil d'administration composé de sept membres. Conformément à l'article 14 de la *Loi maritime du Canada*, les administrateurs sont nommés par la Municipalité régionale de Halifax, par la province de la Nouvelle-Écosse ainsi que par le gouverneur en conseil. Le conseil d'administration de

employees of the federal government.

[17] The HPA is to be managed on a commercial basis and is required to be financially self-sufficient. The HPA receives no money from the federal government. Instead, its principle sources of revenue are fees on vessels, cargo and passengers using the Port of Halifax, as well as lease payments for facilities under its ownership and management.

[18] While the HPA's letters patent require it to develop a written policy with respect to tendering in relation to the construction, maintenance, repair, etc. of real property, the HPA is not bound to follow federal government policies with respect to competitive processes to award licences to operate retail markets.

[19] From this it can be concluded that while in some respects, port authorities are public entities, there are also strong indicators that they are commercial enterprises, intended to operate independently of government.

[20] Where does this leave us in determining whether, in the circumstances of this case, the HPA was acting as a "federal board, commission or other tribunal"? To answer this question, it is necessary to have regard to the jurisprudence that has developed in this area.

#### The Relevant Jurisprudence

[21] The earliest case of relevance here is the decision of the Ontario Court of Appeal in *Canada Metal Co. Ltd. et al. v. Canadian Broadcasting Corp. et al.* (No. 2) (1975), 11 O.R. (2d) 167. In this case, the Court was called upon to determine whether a provincial superior court had jurisdiction to issue an injunction against the Canadian Broadcasting Corporation or whether that power was reserved to the Federal Court.

[22] In this regard, the Ontario Court of Appeal concluded that while the CBC was a body that exercised

l'APH et ses dirigeants ne sont pas des employés du gouvernement fédéral.

[17] L'APH doit être gérée sur une base commerciale et elle doit être financièrement autonome. L'APH ne reçoit pas d'argent du gouvernement fédéral. Les principales sources de revenu proviennent plutôt des droits imposés à l'égard des navires, de la cargaison et des passagers qui utilisent le port de Halifax, ainsi que des paiements effectués au titre du loyer pour les installations dont l'APH est propriétaire et qu'elle gère.

[18] Les lettres patentes de l'APH exigent que celle-ci élabore une politique écrite à l'égard des appels d'offres en ce qui concerne la construction, l'entretien, la réparation et ainsi de suite d'immeubles, mais l'APH n'est pas tenue de suivre les politiques du gouvernement fédéral à l'égard des concours en vue de l'octroi de permis d'exploitation de marchés de détail.

[19] Les remarques qui précèdent permettent de conclure que même si, à certains égards, les administrations portuaires sont des entités publiques, il existe également de forts indicateurs montrant qu'il s'agit d'entreprises commerciales, qui doivent être exploitées d'une façon indépendante du gouvernement.

[20] Où cela nous amène-t-il lorsqu'il s'agit de décider si, eu égard aux circonstances de l'espèce, l'APH agissait à titre d'« office fédéral »? Pour répondre à cette question, il faut tenir compte de la jurisprudence qui a été établie dans ce domaine.

#### La jurisprudence pertinente

[21] La décision pertinente la plus ancienne a été rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Canada Metal Co. Ltd. et al. c. Canadian Broadcasting Corp. et al.* (No. 2) (1975), 11 O.R. (2d) 167. Dans cette affaire, la Cour avait à décider si une cour supérieure provinciale avait compétence pour délivrer une injonction contre la Société Radio-Canada, ou si ce pouvoir était réservé à la Cour fédérale.

[22] À cet égard, la Cour d'appel de l'Ontario a conclu que même si la Société Radio-Canada était un

powers conferred on it by an Act of Parliament, it was not a “federal board, commission or other tribunal” when carrying on the business of broadcasting. The Court held that in such situations, the CBC was a corporate entity carrying on its business purpose. In these circumstances, the CBC had none of the attributes of a “federal board, commission or other tribunal”.

[23] Four years later, this Court had occasion to consider the status of the CBC as a “federal board, commission or other tribunal” in *Wilcox v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1980] 1 F.C. 326 (T.D). In *Wilcox*, Justice Thurlow [as he then was] noted that the powers referred to in section 2 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] are not confined to those powers that have to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis. He stated [at page 329] that the phrase “jurisdiction or powers” refers to jurisdiction or powers of a public character and does not include the private powers exercisable by an ordinary corporation created under a federal statute, which are merely incidents of its legal personality or authorized business.

[24] Justice Thurlow went on to observe that absurd and inconvenient results would flow from an interpretation that it does include such powers.

[25] In *Aeric, Inc. v. Chairman of the Board of Directors, Canada Post Corporation*, [1985] 1 F.C. 127, the Court of Appeal had to consider whether a decision made by the Chairman of Canada Post Corporation was of a significantly public character as to constitute him as a “federal board, commission or other tribunal”.

[26] In addressing this question, the Court of Appeal observed that the deciding factor was whether the powers being exercised by the corporation had a public character or were general powers of management conferred upon the corporation incidentally to carrying out its commercial activities.

organisme qui exerçait les pouvoirs que lui conférait une loi fédérale, elle n’agissait pas à titre d’« office fédéral » lorsqu’elle faisait de la radiodiffusion. La Cour a statué qu’en pareil cas, la Société Radio-Canada était une personne morale qui exerçait ses activités commerciales. Dans ces conditions, la Société Radio-Canada ne possédait aucun des attributs d’un « office fédéral ».

[23] Quatre ans plus tard, la Cour a eu l’occasion d’examiner le statut de la Société Radio-Canada en tant qu’« office fédéral » dans l’affaire *Wilcox c. Société Radio-Canada*, [1980] 1 C.F. 326 (1<sup>re</sup> inst.). Dans la décision *Wilcox*, le juge Thurlow [tel était alors son titre] a fait remarquer que les pouvoirs visés à l’article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), ch. 10] ne sont pas limités aux pouvoirs qui doivent être exercés sur une base judiciaire ou quasi judiciaire. Le juge a dit [à la page 329] que l’expression « une compétence ou des pouvoirs » s’entend de la compétence ou des pouvoirs d’une nature publique, et ne comprend pas les pouvoirs qui peuvent être exercés à titre privé par une société ordinaire créée en vertu d’une loi fédérale, lesquels sont simplement des accessoires de sa personnalité juridique ou de l’entreprise autorisée.

[24] Le juge Thurlow a ensuite fait remarquer qu’une interprétation selon laquelle de tels pouvoirs seraient inclus entraînerait des résultats absurdes et embarrassants.

[25] Dans l’arrêt *Aeric, Inc. c. Président du conseil d’administration, Société canadienne des postes*, [1985] 1 C.F. 127, la Cour d’appel avait à examiner si une décision prise par le président de la Société canadienne des Postes était d’une nature tellement publique que le président agissait à titre d’« office fédéral ».

[26] En examinant cette question, la Cour d’appel a fait remarquer que le facteur décisif était de savoir si les pouvoirs exercés par la société étaient d’une nature publique, ou s’il s’agissait de pouvoirs généraux de gestion conférés à la société d’une façon accessoire pour lui permettre d’exercer ses activités commerciales.

[27] The Court of Appeal noted in *Aeric* that Canada Post Corporation was mandated to carry on business on a quasi-commercial basis. However, in distinguishing *Wilcox*, the Court observed that in relation to the decision in issue in that case, in accordance with the *Second Class Mail Regulations* [C.R.C., c. 1294], the Chairman of Canada Post Corporation was exercising the power conferred on him by a regulation approved by the Governor in Council to hear an appeal, as opposed to a general power of management. This was a power that was required to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis and was not merely a business decision. In that context, the Court found that the Chairman was acting as a federal board, commission or other tribunal within the meaning of section 2 of the *Federal Court Act*.

[28] Thus, it seems that in *Aeric*, the Court of Appeal found that although the character of the corporation is significant to the analysis, it is the character of the powers being exercised which will determine whether the decision maker is a federal board, commission or other tribunal for the purposes of section 28 of the *Federal Court Act*.

[29] In other words, the Court of Appeal did not make an across-the-board finding that either Canada Post Corporation or its Chairman were federal boards, commissions or other tribunals for all purposes. Rather, the Court's finding was made in the context of the particular powers being exercised in that case.

[30] In *Toronto Independent Dance Enterprise v. Canada Council*, [1989] 3 F.C. 516 (T.D.), the question was whether, as a public body created under an Act of Parliament and distributing public funds, the Canada Council should owe a duty of fairness to potential recipients of these funds.

[31] In considering whether the Council was a "federal board, commission or other tribunal", this Court noted that the fact that the institution was created by government was not, by itself, determinative of the question. Rather, the Court looked at the fact that the

[27] Dans l'arrêt *Aeric*, la Cour d'appel a fait remarquer que la Société canadienne des postes était chargée d'exploiter une entreprise sur une base quasi commerciale. Toutefois, en faisant une distinction avec la décision *Wilcox*, la Cour a fait remarquer qu'en ce qui concerne cette dernière décision, conformément au *Règlement sur les objets de la deuxième classe* [C.R.C., ch. 1294], le président de la Société canadienne des Postes exerçait le pouvoir qui lui était conféré par un règlement approuvé par le gouverneur en conseil en vue d'entendre un appel, par opposition à un pouvoir général de gestion. Il s'agissait d'un pouvoir qui devait être exercé sur une base judiciaire ou quasi judiciaire, et non simplement d'une décision commerciale. Dans ce contexte, la Cour d'appel a conclu que le président agissait à titre d'office fédéral au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[28] Il semble donc que dans l'arrêt *Aeric*, la Cour d'appel ait conclu que même si la nature de la société est importante pour les besoins de l'analyse, c'est la nature des pouvoirs qui sont exercés qui permettra d'établir si le décideur est un office fédéral pour l'application de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[29] En d'autres termes, la Cour d'appel n'a pas tiré de conclusion générale selon laquelle la Société canadienne des postes ou son président étaient des offices fédéraux à toutes les fins. Elle a plutôt tiré sa conclusion dans le contexte des pouvoirs particuliers qui étaient exercés dans ce cas-là.

[30] Dans la décision *Toronto Independent Dance Enterprise c. Conseil des arts du Canada*, [1989] 3 C.F. 516 (1<sup>re</sup> inst.), il s'agissait de savoir si, en sa qualité d'organisme public créé en vertu d'une loi fédérale et distribuant des fonds publics, le Conseil des arts du Canada avait une obligation d'équité envers les bénéficiaires éventuels.

[31] En examinant si le Conseil était un « office fédéral », la Cour a fait remarquer que le fait que l'institution était créée par le gouvernement n'était pas en soi déterminant. La Cour a plutôt tenu compte du fait que le Conseil n'avait aucun lien de dépendance avec le

Council was created to be at arm's length from the government, as well as at factors such as the government's lack of control over the funds and the absolute discretion conferred on the Council. From this, the Court concluded that the Council was probably not a "federal board, commission or other tribunal".

[32] In *Cairns v. Farm Credit Corp.*, [1992] 2 F.C. 115 (T.D.), the Court confirmed that the definition of a "federal board, commission or other tribunal" in section 2 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] did not extend to cover those private powers exercisable by an ordinary corporation created by statute which are merely incidents of its legal personality or authorized business.

[33] In coming to this conclusion, the Court noted that, while the Farm Credit Corporation exercised statutory powers and would thus seem to fall within section 2 of the *Federal Court Act*, the particular circumstances of the case had to be considered in order to finally determine the issue. To this end, the Court examined the workings of the institution, observing that the government had no control over which farmers were able to get loans. The Court also noted that the Farm Credit Corporation had been granted a broad discretion in developing its own standards.

[34] The Court concluded that the powers in issue were incidental to the Farm Credit Corporation's authorized business of commercial lending. Following the Court's earlier decision in *Wilcox*, the Court concluded that it was without jurisdiction to entertain the application for judicial review.

[35] In *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, [1995] 2 F.C. 694, the Federal Court of Appeal was called upon to examine the conduct of the Minister of Public Works and Government Services in calling for tenders and awarding a lease.

gouvernement et de facteurs tels que l'absence de contrôle par le gouvernement sur les fonds et le pouvoir discrétionnaire absolu conféré au Conseil. Cela étant, la Cour a conclu que le Conseil n'était probablement pas un « office fédéral ».

[32] Dans la décision *Cairns c. Société du crédit agricole*, [1992] 2 C.F. 115 (1<sup>re</sup> inst.), la Cour a confirmé que la définition de l'expression « office fédéral », à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7], n'englobe pas les pouvoirs de nature privée que peut exercer une société ordinaire créée en vertu d'une loi, qui ne sont que des éléments accessoires de sa personnalité juridique ou de son entreprise autorisée.

[33] En arrivant à cette conclusion, la Cour a fait remarquer que même si la Société du crédit agricole exerçait des pouvoirs prévus par la loi et semblerait donc être visée à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, il fallait tenir compte des circonstances particulières de l'affaire afin de trancher la question d'une façon définitive. À cette fin, la Cour a examiné le fonctionnement de l'institution, en faisant observer que le gouvernement n'exerçait aucun contrôle sur la question de savoir quels agriculteurs pouvaient obtenir des prêts. La Cour a également fait remarquer que la Société du crédit agricole s'était vu conférer un large pouvoir discrétionnaire en vue d'élaborer ses propres normes.

[34] La Cour a conclu que les pouvoirs en question étaient accessoires à l'entreprise autorisée de la Société du crédit agricole, laquelle consistait à accorder des prêts commerciaux. Suivant la décision rendue dans l'affaire *Wilcox*, la Cour a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour entendre la demande de contrôle judiciaire.

[35] Dans l'arrêt *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)*, [1995] 2 C.F. 694, la Cour d'appel fédérale a eu à examiner la conduite du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux lorsqu'il avait lancé un appel d'offres et accordé un bail.

[36] In assessing whether the Minister was acting as a “federal board, commission or other tribunal” in this regard, the Federal Court of Appeal described the phrase “powers conferred by or under an Act of Parliament” found in the definition of a “federal board, commission or other tribunal” in subsection 2(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1] as being “particularly broad”. The Court went on to say that “there is no reason to try and distort the usual meaning of the words or strive to divest them of all practical meaning by resort to fine distinctions suited to constitutional analysis, which would have a sterilizing effect contrary to the intent of Parliament” (at page 701). In coming to this conclusion, the Court noted that Parliament’s tendency to make government increasingly transparent suggested that the phrase should be given a liberal interpretation.

[37] After examining all of the circumstances in the case before it, the Federal Court of Appeal concluded that the Minister was acting as a “federal board, commission or other tribunal” and, as a result, his or her decision was reviewable by the Federal Court.

[38] It should be noted that this case dealt with the action of the Minister him- or herself, as opposed to that of an arm’s-length institution such as a port authority. As a result, the Court did not address any of the earlier jurisprudence dealing with these types of institutions.

[39] The status of the Canadian Wheat Board was under scrutiny in *Jackson v. Canada (Attorney General)* (1997), 7 admin. L.R. (3d) 138 (F.C.T.D.) (affd (2000), 25 Admin. L.R. (3d) 247 (F.C.A.)). In considering whether the Board was acting as a federal board, commission or other tribunal in refusing an export licence to the applicant, Justice Rothstein noted that the jurisprudence drew a distinction between the exercise of powers of a public character and the exercise of powers which are incidental to the carrying on of a business.

[40] While the Canadian Wheat Board had significant public aspects, Justice Rothstein found that not all of the powers conferred on the Board by the enabling

[36] En examinant si le ministre agissait à titre d’« office fédéral » à cet égard, la Cour d’appel fédérale a décrit l’expression « pouvoirs prévus par une loi fédérale » figurant dans la définition de l’expression « office fédéral », au paragraphe 2(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1], comme étant « particulièrement englobante ». La Cour a ajouté qu’« [i] n’est pas indiqué [. . .] de chercher à dénaturer le sens usuel des mots ou encore de s’employer à les vider de tout sens pratique en recourant à des nuances propres au langage constitutionnel qui produiraient des effets stérilisants contraires à l’intention du législateur » (à la page 701). En arrivant à cette conclusion, la Cour a fait remarquer que la tendance du législateur à rendre le gouvernement de plus en plus comptable de ses actes donnait à entendre que l’expression devait être interprétée d’une façon libérale.

[37] Après avoir examiné toutes les circonstances de l’affaire dont elle était saisie, la Cour d’appel fédérale a conclu que le ministre agissait à titre d’« office fédéral » et que sa décision pouvait donc être contrôlée par la Cour fédérale.

[38] Il importe de noter que cette affaire portait sur la mesure prise par le ministre lui-même, par opposition à une institution sans lien de dépendance comme c’est le cas pour une administration portuaire. La Cour n’a donc pas examiné la jurisprudence antérieure portant sur ces types d’institutions.

[39] Le statut de la Commission canadienne du blé était en cause dans l’affaire *Jackson c. Canada (Procureur général)*, [1997] A.C.F. n° 1603 (1<sup>re</sup> inst.) (QL) (confirmé par [2000] A.C.F. n° 1060 (C.A.) (QL)). En examinant si la Commission agissait à titre d’office fédéral lorsqu’elle avait refusé d’accorder un permis d’exportation au demandeur, le juge Rothstein a fait remarquer que la jurisprudence faisait une distinction entre l’exercice de pouvoirs d’une nature publique et l’exercice de pouvoirs accessoires à l’exploitation d’une entreprise.

[40] Le juge Rothstein a conclu que la Commission canadienne du blé comportait d’importants aspects publics, mais que ce ne sont pas tous les pouvoirs

legislation are public. By way of example, the Board has been vested with general powers incidental to its business such as the power to enter into contracts, to enter into ordinary commercial banking arrangements, to acquire and hold real property and generally to do all things necessary and incidental to the carrying out of its operations.

[41] Justice Rothstein observed that while an organization may be a “federal board, commission or other tribunal” for some purposes, it is not necessarily so for all purposes. In determining whether an organization is a “federal board, commission or other tribunal” in a given situation, in keeping with the decision in *Aeric*, the Court had to examine the nature of the powers being exercised in the case before him.

[42] In *Jackson*, the powers that the Board was exercising were regulatory in nature. Justice Rothstein observed that a regulatory power was, by its very nature, public in character. As a consequence, for the purposes of the decision in issue before him, Justice Rothstein found that the Canadian Wheat Board was acting as a “federal board, commission or other tribunal”.

*Halterm Ltd. v. Halifax Port Authority*

[43] This brings me to the decision in *Halterm Ltd. v. Halifax Port Authority* (2000), 184 F.T.R. 16 (F.C.T.D.), wherein the Court found that the HPA was a “federal board, commission or other tribunal” with respect to decisions made by it in relation to negotiations for the lease of a container port terminal.

[44] As in this case, the HPA objected to the jurisdiction of this Court, contending that although it was created by a federal statute, in negotiating a lease with *Halterm Ltd.*, it was exercising its private powers incidental to its authorized business.

[45] The Court did not agree. In its view, a private corporation would not ordinarily have the authority to lease federal lands. It was, however, by virtue of the combined authority granted by paragraphs 8(2)(d), and

conférés à la Commission par la loi habilitante qui sont publics. Ainsi, la Commission avait été investie de pouvoirs généraux accessoires à son entreprise, notamment le pouvoir de conclure des contrats, de prendre auprès des banques les dispositions commerciales usuelles, d’acquérir et de détenir des immeubles et, de façon générale, de prendre toutes les mesures utiles à l’exercice de ses activités.

[41] Le juge Rothstein a fait observer qu’une organisation peut être un « office fédéral » à certaines fins, mais qu’il n’en est pas nécessairement de même à toutes les fins. En décidant si une organisation est un « office fédéral » dans une situation donnée, la Cour, conformément à la décision rendue dans l’affaire *Aeric*, a eu à examiner la nature des pouvoirs exercés dans l’affaire dont elle était saisie.

[42] Dans l’affaire *Jackson*, les pouvoirs que la Commission exerçait étaient de nature réglementaire. Le juge Rothstein a fait remarquer qu’un pouvoir réglementaire était par sa nature même d’ordre public. Par conséquent, aux fins de la décision dont il était saisi, le juge Rothstein a conclu que la Commission canadienne du blé agissait à titre d’« office fédéral ».

*Halterm Ltd. c. Administration portuaire de Halifax*

[43] Cela nous amène à la décision *Halterm Ltd. c. Administration portuaire de Halifax*, [2000] A.C.F. n° 937 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), dans laquelle la Cour a conclu que l’APH était un « office fédéral » lorsqu’elle prenait des décisions dans le cadre de négociations concernant la location d’un terminal portuaire à conteneurs.

[44] Comme c’est ici le cas, l’APH s’est opposée à la compétence de la Cour, en faisant valoir que même si elle avait été créée par une loi fédérale, elle exerçait des pouvoirs à titre privé, accessoires à son entreprise autorisée, lorsqu’elle négociait un bail avec *Halterm Ltd.*

[45] La Cour n’était pas d’accord. À son avis, une société privée ne serait pas normalement autorisée à louer des terres fédérales. Toutefois, c’était en vertu d’un pouvoir combiné conféré aux alinéas 8(2)(d) et

44(2)(a) and by subsection 45(3) of the *Canada Marine Act*, as well as the letters patent of the HPA, that the HPA had the right to lease federal real property.

[46] The Court then went on to consider [at paragraph 27] whether the lease of the federal real property by the HPA was an “exercise of a jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament” so as to make the port authority a “federal board, commission or other tribunal” and thus, subject to judicial review by the Federal Court.

[47] Citing the decision of the Federal Court of Appeal in the *Gestion Complexe Cousineau* case, the Court concluded that when the HPA leases or negotiates to lease federal real property, it is exercising powers conferred on it by the *Canada Marine Act* and not the private powers of a corporation. As a consequence, in the context of the facts before it, the Court concluded that the HPA was a “federal board, commission or other tribunal” within the meaning of the *Federal Court Act* when negotiating leases.

#### Summary of Principles to be Derived from the Jurisprudence

[48] From this review of the jurisprudence, the following principles can be distilled:

1. The phrase “powers conferred by or under an Act of Parliament” found in the definition of a “federal board, commission or other tribunal” in subsection 2(1) of the *Federal Courts Act* is “particularly broad” and should be given a liberal interpretation: *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc.*;
2. The “powers” referred to in subsection 2(1) of the *Federal Courts Act* are not confined to those powers that have to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis. However, the phrase “jurisdiction or powers” refers to jurisdiction or powers of a public character: *Wilcox*;
3. The powers referred to in subsection 2(1) do not include the private powers exercisable by an ordinary corporation created under a federal statute which are

44(2)a) et au paragraphe 45(3) de la *Loi maritime du Canada* ainsi qu’en vertu de ses lettres patentes que l’APH avait le droit de louer un immeuble fédéral.

[46] La Cour a ensuite examiné [au paragraphe 27] si la location de l’immeuble fédéral par l’APH constituait l’« exercice d’une compétence ou de pouvoirs prévus par une loi fédérale », de façon à faire de l’APH un « office fédéral » qui était, par conséquent, assujéti au contrôle judiciaire de la Cour fédérale.

[47] La Cour a cité la décision rendue par la Cour d’appel fédérale dans l’affaire *Gestion Complexe Cousineau*; elle a conclu que lorsque l’APH loue ou négocie en vue de louer un immeuble fédéral, elle exerce des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi maritime du Canada* plutôt que les pouvoirs privés d’une société. Par conséquent, compte tenu des faits avancés devant elle, la Cour a conclu que l’APH était un « office fédéral » au sens de la *Loi sur la Cour fédérale* lorsqu’elle négociait des baux.

#### Résumé des principes à tirer de la jurisprudence

[48] Les principes ci-après énoncés peuvent être tirés de l’examen de la jurisprudence :

1. L’expression « pouvoirs prévus par une loi fédérale » figurant dans la définition de l’expression « office fédéral », au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, est « particulièrement englobante » et doit recevoir une interprétation libérale : l’affaire *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc.*;
2. Les « pouvoirs » visés au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* ne sont pas limités aux pouvoirs qui doivent être exercés sur une base judiciaire ou quasi judiciaire. Toutefois, l’expression « une compétence ou des pouvoirs » se rapporte à une compétence ou à des pouvoirs d’une nature publique : l’affaire *Wilcox*;
3. Les pouvoirs visés au paragraphe 2(1) ne comprennent pas les pouvoirs susceptibles d’être exercés à titre privé par une société ordinaire créée en

merely incidents of its legal personality or authorized business: *Wilcox*;

4. Although the character of the institution is significant to the analysis, it is the character of the powers being exercised that determines whether the decision maker is a federal board, commission or other tribunal for the purposes of section 18.1 of the *Federal Courts Act*: *Aeric*;

5. The fact that an institution was created to be at arm's length from the government, the discretion conferred on the institution to manage its business, and the government's lack of control over the finances of the institution are all indicators that the institution is not a "federal board, commission or other tribunal": *Toronto Independent Dance Enterprise*;

6. The fact that the institution was created by government is not, by itself, determinative of the question: *Toronto Independent Dance Enterprise*;

7. The mere exercise of statutory powers alone is not sufficient to bring an institution under subsection 2(1) of the *Federal Courts Act*. All of the circumstances of the case have to be considered in order to determine whether, in exercising the powers in issue, the institution was acting as a "federal board, commission or other tribunal": *Cairns*;

8. While an organization may be a "federal board, commission or other tribunal" for some purposes, it is not necessarily so for all purposes. In determining whether an organization is a "federal board, commission or other tribunal" in a given situation, it is necessary to have regard to the nature of the powers being exercised: *Jackson*.

#### Application of these Principles to the Facts of this Case

[49] DRL submits that the facts in *Halterm* are indistinguishable from those in the present case. As a consequence, it says that I should follow the reasoning in that case and conclude that the Court has jurisdiction

vertu d'une loi fédérale qui constituent de simples accessoires de sa personnalité juridique ou de son entreprise autorisée : l'affaire *Wilcox*;

4. La nature de l'institution est importante pour les besoins de l'analyse, mais c'est la nature des pouvoirs exercés qui permet de déterminer si le décideur est un office fédéral pour l'application de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* : l'affaire *Aeric*;

5. Le fait qu'une institution n'a aucun lien de dépendance avec le gouvernement, le pouvoir discrétionnaire conféré à l'institution aux fins de la gestion de son entreprise et le fait que le gouvernement n'exerce aucun contrôle sur les finances de l'institution sont tous des indicateurs montrant que l'institution n'est pas un « office fédéral » : l'affaire *Toronto Independent Dance Enterprise*;

6. Le fait que l'institution a été créée par le gouvernement n'est pas en soi déterminant : l'affaire *Toronto Independent Dance Enterprise*;

7. Le simple exercice de pouvoirs conférés par la loi ne suffit pas à lui seul pour que l'institution soit visée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Il faut prendre en considération toutes les circonstances de l'affaire afin de décider si, en exerçant les pouvoirs en question, l'institution agissait à titre d'« office fédéral » : l'affaire *Cairns*;

8. Une organisation peut être un « office fédéral » à certaines fins, mais cela n'est pas nécessairement le cas à toutes les fins. En décidant si une organisation est un « office fédéral » dans un cas donné, il faut tenir compte de la nature des pouvoirs exercés : l'affaire *Jackson*.

#### Application de ces principes aux faits de l'espèce

[49] DRL soutient qu'il est impossible de faire une distinction entre les faits de l'affaire *Halterm* et ceux de la présente espèce. Elle affirme qu'il faut donc suivre le raisonnement qui a été fait dans cette décision-là et

to deal with this application for judicial review.

[50] As is clear from the jurisprudence, an institution may be considered to be a “federal board, commission or other tribunal” for some purposes and not for others. In determining whether an institution is acting as a “federal board, commission or other tribunal” in a given set of circumstances, it is necessary to have regard to both the status of the institution and the nature of the powers being exercised in the case under consideration.

[51] Dealing first with the nature of the HPA, it is clear that Parliament chose to devolve responsibility for Canada’s port system to arm’s-length port authorities. This was done for the express purpose of providing the local management of the ports with a high degree of autonomy. Further, the wording of the *Canada Marine Act* reveals Parliament’s clear intent that Canada’s ports be operated in an efficient and commercially viable manner.

[52] That said, a review of the *Canada Marine Act* and the HPA’s letters patent also confirms that the HPA is an organization with a significant public aspect. Not only is it empowered to manage a major Canadian port for the benefit of the country as a whole, it also has regulatory responsibilities (see, for example, section 63 of the Act).

[53] While I am satisfied that HPA is an organization with public responsibilities, that is not the end of the matter. It is necessary to go on to examine whether the particular powers which have been exercised in this case are public in nature or are more in the nature of private commercial activity.

[54] What is in issue in this case is the licensing of port space for what has variously been referred to in these proceedings as a “souvenir shop”, a “market” and a “retail outlet”. The purpose of the shop was described by counsel as being to “enhance the port experience” of the passengers and crew of cruise ships docking at the Port of Halifax.

conclure que la Cour a compétence pour entendre la demande de contrôle judiciaire.

[50] Comme le montre clairement la jurisprudence, une institution peut être considérée comme un « office fédéral » à certaines fins, sans nécessairement l’être à d’autres fins. En décidant si une institution agit à titre d’« office fédéral » dans un ensemble donné de circonstances, il faut tenir compte du statut de l’institution et de la nature des pouvoirs exercés dans l’affaire en question.

[51] L’examen de la nature de l’APH montre clairement que le législateur a décidé d’attribuer la responsabilité du système portuaire du Canada à des administrations portuaires sans lien de dépendance. Cela a été fait dans le but exprès d’offrir un niveau élevé d’autonomie aux fins de la gestion locale des ports. En outre, le libellé de la *Loi maritime du Canada* révèle que le législateur voulait clairement que les ports du Canada soient exploités d’une façon efficace et viable sur le plan commercial.

[52] Ceci dit, l’examen de la *Loi maritime du Canada* et des lettres patentes de l’APH confirme également que l’APH est une organisation comportant un aspect public important. En effet, l’APH est non seulement autorisée à gérer un grand port canadien au profit du pays dans son ensemble, mais elle a également des responsabilités réglementaires (voir par exemple l’article 63 de la Loi).

[53] Je suis convaincue que l’APH est une organisation qui a des responsabilités publiques, mais cela ne tranche pas pour autant la question. Il faut en outre examiner si les pouvoirs particuliers qui ont été exercés dans ce cas-ci sont d’une nature publique, ou s’ils se rapprochent davantage d’une activité commerciale privée.

[54] En l’espèce, le litige porte sur l’octroi d’un permis concernant un local du port pour ce qui a été désigné de diverses façons dans la présente instance comme étant une [TRADUCTION] « boutique de cadeaux », un [TRADUCTION] « marché » et un [TRADUCTION] « point de vente au détail ». L’avocat a affirmé que la boutique était destinée à [TRADUCTION]

[55] In my view, such a souvenir shop is a purely commercial enterprise, one which is incidental to the HPA's main responsibility for managing port activities relating to shipping, navigation, transportation of goods and passengers and the storage of goods. As such, I find that the HPA was not acting as a "federal board, commission or other tribunal" when it made the decision under review in this case.

[56] As a consequence, I am satisfied that the Court does not have jurisdiction to deal with this application for judicial review.

[57] In coming to this conclusion, I am also influenced by the fact that in enacting the *Canada Marine Act* and in creating the HPA, Parliament clearly intended to ensure that the Port of Halifax is run in a commercially viable fashion. Entitling parties to judicially review every decision made in relation to federally owned port property, however incidental that decision may be to the operation of the port itself would, in my view, be the sort of absurd and very inconvenient result contemplated by Justice Thurlow in *Wilcox*, and, moreover, would be antithetical to the achievement of Parliament's intent in creating the HPA.

[58] The fact that the space in question is on federal land is not determinative of the issue, in my view. A number of the cases referred to above dealt with decisions relating to the expenditure or management of public property—that is tax dollars. These monies are monies to which ordinary private companies would not have access. Nevertheless, in cases such as *Wilcox*, *Cairns* and *Toronto Independent Dance Enterprises*, the courts have found that the institutions in question were not acting as federal boards, commissions or other tribunals in making the decisions under review.

[59] In *Halterm*, the Court was dealing with the lease of real property for a container port terminal, whereas in this case, what is in issue is the licensing of space to be

« rendre plus agréable le séjour » des passagers et membres de l'équipage des navires de croisière qui accostaient dans le port de Halifax.

[55] À mon avis, une boutique de ce genre constitue purement une entreprise commerciale, qui est accessoire à la responsabilité principale de l'APH, à savoir gérer les activités portuaires liées à la navigation, au transport des marchandises et des passagers, et à l'entreposage des marchandises. Cela étant, je conclus que l'APH n'agissait pas à titre d'« office fédéral » lorsqu'elle a pris la décision ici en cause.

[56] Je suis donc convaincue que la Cour n'a pas compétence pour entendre la demande de contrôle judiciaire.

[57] En arrivant à cette conclusion, je suis également influencée par le fait qu'en édictant la *Loi maritime du Canada* et en créant l'APH, le législateur voulait clairement s'assurer que le port de Halifax soit géré d'une façon viable sur le plan commercial. Permettre aux parties de demander le contrôle judiciaire de chaque décision qui est prise à l'égard d'un bien du port appartenant au gouvernement fédéral, aussi accessoire soit-elle à l'exploitation du port lui-même, entraînerait, à mon avis, le genre de résultat absurde et très embarrassant envisagé par le juge Thurlow dans la décision *Wilcox*; de plus, cela irait à l'encontre de l'intention du législateur lorsqu'il a créé l'APH.

[58] À mon avis, le fait que le local en question est situé sur une terre fédérale n'est pas déterminant. Certaines décisions susmentionnées portaient sur l'utilisation ou sur la gestion des deniers publics—c'est-à-dire l'argent des contribuables. Or, les sociétés privées ordinaires n'auraient pas accès à de tels fonds. Néanmoins, dans des décisions telles que *Wilcox*, *Cairns* et *Toronto Independent Dance Enterprises*, les tribunaux ont conclu que les institutions en question n'agissaient pas à titre d'office fédéral lorsqu'elles prenaient les décisions en cause.

[59] Dans l'affaire *Halterm*, il était question de la location d'immeubles pour un terminal portuaire à conteneurs, alors qu'en l'espèce, c'est l'octroi d'un

used for a souvenir shop.

[60] *Halterm* is, therefore, arguably distinguishable from the present situation in that the transaction in question in that case was much more directly related to the business of the HPA as a port. In my view, the provision of a souvenir shop for the passengers and crew of cruise ships is considerably more incidental to the business of the Port of Halifax.

[61] However, for the reasons given, to the extent that *Halterm* is not distinguishable from the present case, I must respectfully decline to follow it.

[62] Before closing, I should note that my decision should not be interpreted to mean that the HPA could never be considered to be a “federal board, commission or other tribunal” as contemplated by the *Federal Courts Act*. It is clear that the question of whether an institution is acting as a “federal board, commission or other tribunal” in a given set of circumstances is one that has to be resolved on a case-by-case basis, having regard to both the status of the organization in question and the nature of the power being exercised in the case itself.

#### Conclusion

[63] For these reasons, I am of the view that this Court does not have jurisdiction under subsection 2(1) and section 18.1 of the *Federal Courts Act* to entertain this application for judicial review.

[64] In light of my conclusion in this regard, and being mindful of the fact that DRL evidently has a civil action for damages pending against the HPA before the Nova Scotia Supreme Court in relation to these matters, I do not think it appropriate to express any view on the merits of DRL’s claim. These should be left to a court with the jurisdiction to deal with them.

permis concernant un local à exploiter comme boutique de cadeaux qui est en cause.

[60] Il est donc probablement possible de faire une distinction entre l’affaire *Halterm* et le cas qui nous occupe en ce sens que l’opération en question dans cette affaire-là se rattachait d’une façon beaucoup plus directe à l’entreprise de l’APH en tant que port. À mon avis, l’exploitation d’une boutique de cadeaux à l’intention des passagers et des membres de l’équipage des navires de croisière constitue beaucoup plus un accessoire de l’entreprise du port de Halifax.

[61] Toutefois, pour les motifs qui ont été donnés, dans la mesure où il est impossible de faire une distinction entre l’affaire *Halterm* et la présente espèce, je dois avec égards refuser de suivre la décision rendue dans cette affaire-là.

[62] Enfin, je tiens à faire remarquer que ma décision ne doit pas être interprétée comme voulant dire que l’APH ne pourrait jamais être considérée comme un « office fédéral » au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*. Il est clair que la question de savoir si une institution agit à titre d’« office fédéral » dans un ensemble donné de circonstances doit être réglée sur une base individuelle, compte tenu du statut de l’organisation en cause et de la nature du pouvoir exercé dans ce cas particulier.

#### Conclusion

[63] Pour ces motifs, je suis d’avis que la Cour n’a pas compétence, en vertu du paragraphe 2(1) et de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, pour entendre la demande de contrôle judiciaire.

[64] Étant donné la conclusion que j’ai tirée à cet égard, et compte tenu du fait que DRL a de toute évidence intenté contre l’APH, à l’égard de ces questions, une action civile en dommages-intérêts qui est en instance devant la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, je ne crois pas qu’il convienne d’exprimer un avis au sujet du bien-fondé de l’action. Ces questions doivent être laissées à l’appréciation d’un tribunal qui a compétence en la matière.

[65] Accordingly, the application for judicial review is dismissed.

#### Costs

[66] The parties are in agreement that costs should follow the event. I agree that the HPA should have its costs. If the parties are unable to agree as to the amount of HPA's costs, then the costs are to be assessed.

#### ORDER

THIS COURT ORDERS that:

1. This application for judicial review is dismissed, with costs to the HPA.

[65] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

#### Dépens

[66] Les parties conviennent que les dépens devraient suivre l'issue de l'affaire. Je suis d'accord pour dire que l'APH a droit à ses dépens. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur le montant de ces dépens, ceux-ci feront l'objet d'une taxation.

#### ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée, les dépens étant adjugés à l'APH.