

T-2662-87

T-2662-87

Northeast Marine Services Limited (Plaintiff)**Northeast Marine Services Limited (demanderesse)**

v.

a c.

Her Majesty the Queen in Right of Canada and Atlantic Pilotage Authority (Defendants)**Sa Majesté la Reine du chef du Canada et Administration de pilotage de l'Atlantique (défenderesses)**INDEXED AS: *NORTHEAST MARINE SERVICES LTD. v. CANADA (T.D.)*b *RÉPERTORIÉ: NORTHEAST MARINE SERVICES LTD. c. CANADA (1^{re} INST.)*

Trial Division, MacKay J.—Halifax, October 9; Ottawa, November 21, 1990.

Section de première instance, juge MacKay—Halifax, 9 octobre; Ottawa, 21 novembre 1990.

Crown — Agency — Atlantic Pilotage Authority not acting as agent of Crown in contract arrangements — Agency determined according to nature and degree of control exercised by Crown over Authority in contract matters, not merely general status — Examination of Pilotage Act and Financial Administration Act — Former expressly declaring Authority not agent of Crown — Latter, s. 83 definition of "agent corporation" limiting such corporations to those expressly declared by another statute to be Crown agent — Controls introduced in 1984 amendments to Financial Administration Act relating to Crown intervention re: policies, not day-to-day operations — Authority operating independently — Subject to suit in own name — Also suable in own name under Interpretation Act, s. 21 — Statement of claim struck as against Crown.

c *Couronne — Mandat — L'Administration de pilotage de l'Atlantique n'agit pas comme mandataire de la Couronne dans les ententes contractuelles — Le statut de mandataire dépend de la nature et du degré de contrôle que la Couronne exerce sur l'Administration dans les affaires contractuelles, et non simplement du statut général de cette dernière — Examen de la Loi sur le pilotage et de la Loi sur la gestion des finances publiques — Dans la première Loi, il est expressément déclaré que l'Administration n'est pas mandataire de la Couronne — Selon l'art. 83 de la seconde Loi, une «société mandataire» est une société ayant la qualité de mandataire de Sa Majesté par déclaration expresse en vertu d'une autre loi — Les mesures de contrôle établies au moyen des modifications apportées en 1984 à la Loi sur la gestion des finances publiques, lorsqu'il s'agit pour la Couronne d'intervenir, visent les politiques et non les activités quotidiennes — L'Administration agit à titre indépendant — Elle peut intenter des poursuites en son propre nom — Elle peut également être personnellement assujettie à des poursuites en vertu de l'art. 21 de la Loi d'interprétation — La déclaration est radiée en ce qui concerne la Couronne.*

Maritime law — Pilotage — Action against Queen, Atlantic Pilotage Authority for breach of contract, fiduciary duty and statutory duty of care — Whether Authority agent of Her Majesty — Motion to strike claim as against latter allowed — Authority's status not altered by 1984 Financial Administration Act amendments — Pilotage Act stating Authority neither Crown agent nor "agent corporation" under F.A.A. — Legislation providing authority suable in own name.

d *Droit maritime — Pilotage — Action intentée contre la Couronne et l'Administration de pilotage de l'Atlantique pour violation de contrat, ainsi que du devoir de confiance et de l'obligation de diligence imposée par la loi — Question de savoir si l'Administration est mandataire de Sa Majesté — La requête en radiation de la déclaration contre cette dernière est accueillie — Le statut de l'Administration n'a pas changé par suite des modifications apportées en 1984 à la Loi sur la gestion des finances publiques — La Loi sur le pilotage prévoit que l'Administration n'est pas mandataire de la Couronne et n'est pas une «société mandataire» au sens de la L.G.F.P. — Selon la loi, l'organisme peut être personnellement assujetti à des poursuites.*

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Statement of claim alleging agency relationship between Atlantic Pilotage Authority and Crown — Authority not acting as Crown agent in contractual arrangements — No jurisdiction under Federal Court Act, s. 17 to deal with claim against Crown — Statement of claim struck as against Crown.

e *Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Dans la déclaration, il est allégué qu'il existe une relation de mandataire entre l'Administration de pilotage de l'Atlantique et la Couronne — L'Administration n'agit pas comme mandataire de la Couronne dans les ententes contractuelles — L'art. 17 de la Loi sur la Cour fédérale ne confère aucune compétence permettant l'examen de la réclamation qui a été faite contre la Couronne — La déclaration est radiée en ce qui concerne la Couronne.*

This was an application to strike out the statement of claim as against the Crown for failure to disclose a reasonable cause

f *Il s'agit d'une demande en vue de faire radier la déclaration contre la Couronne pour le motif qu'elle ne révèle aucune cause*

of action, or because it was frivolous or vexatious and an abuse of process. It was alleged in the statement of claim that the Atlantic Pilotage Authority was an agent of Her Majesty, that it had breached its fiduciary duty and duty of care imposed by statute, and was in breach of contract, or was guilty of misrepresentation in relation to contract matters. The Crown pleaded that the actions said to have been taken by the Authority were taken as principal and not as agent of the Queen. Upon this application, the plaintiff submitted that the *Pilotage Act* should be subject to the 1984 amendments to the *Financial Administration Act*. It submitted that the amendments limited the capacities of Crown corporations and modified the *Pilotage Act* so as to make the Atlantic Pilotage Authority an agent of the Crown. The Crown submitted that the *Financial Administration Act* merely establishes a framework applicable to all Crown corporations. It argued that the Government's powers set out therein do not diminish the independence of the Authority, particularly because of *Pilotage Act*, section 9 declaring that "An Authority is not an agent of Her Majesty" and the definition of an "agent corporation" in *Financial Administration Act*, section 83 which limits such corporations to those expressly declared by another statute to be a Crown agent. The plaintiff also submitted that the relationship between the Authority and the Crown should not be determined at this stage on an interlocutory and preliminary motion to strike, but should be determined after full evidence at trial. The plaintiff further argued that the Queen should have the opportunity to defend against the plaintiff's claims since her interests may ultimately be affected by the outcome as the Authority is dependant for its financing upon government.

Held, the application should be allowed.

Whether or not a body is a Crown agent depends upon the nature and degree of control which the Crown exercises over it. Determination of the general status of a statutory body may not resolve the issue before the court which may depend upon the particular powers vested in the body i.e. the independence with which it may act and its liability to suit in its own name. The key to the resolution of that issue is determination of the status of the Authority in its relation to the Crown in the contract arrangements the Authority concludes with others. That required examination of the *Pilotage Act* and the *Financial Administration Act*. Under the *Financial Administration Act* the Crown, through the appropriate Minister, exercises a wide-ranging supervisory authority, including the authority to make binding directives and ultimate responsibility for all Crown corporations. As to the effects of the 1984 amendments to the *Financial Administration Act* upon the *Pilotage Act*, the plaintiff's submission invites a conclusion that avoids efforts to construe the two Acts together. Where the specific provisions of the two Acts conflict, the *Financial Administration Act* prevails because it is the later expression of Parliament's intent and because section 87 thereof so provides. There is, however, no inconsistency as to the general status of the Atlantic Pilotage Authority. The *Pilotage Act* expressly states that it is not an agent of Her Majesty and it is not an "agent corporation" within the definition in the *Financial Administration Act*. Although the controls introduced in the 1984 amendments

raisonnable d'action, qu'elle est futile ou vexatoire et qu'elle constitue un abus de la procédure. Il est allégué dans la déclaration que l'Administration de pilotage de l'Atlantique est mandataire de Sa Majesté, qu'elle a manqué à son devoir de confiance, qu'elle a violé l'obligation de diligence que lui impose la loi et qu'elle a violé un contrat ou fait de fausses déclarations à cet égard. La Couronne soutient que l'Administration a agi comme mandant et non comme mandataire de la Reine en prenant les mesures reprochées. La demanderesse soutient que la *Loi sur le pilotage* devrait être assujettie aux modifications apportées en 1984 à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elle soutient que les modifications ont pour effet de limiter les pouvoirs des sociétés d'État et de modifier la *Loi sur le pilotage* de sorte que l'Administration de pilotage de l'Atlantique devient mandataire de la Couronne. La Couronne soutient que la *Loi sur la gestion des finances publiques* crée simplement un cadre qui s'applique à toutes les sociétés d'État. Il est soutenu que les pouvoirs conférés au gouvernement par cette Loi n'ont pas pour effet de diminuer l'indépendance de l'Administration, étant donné en particulier qu'à l'article 9 de la *Loi sur le pilotage*, il est déclaré qu'«une administration n'est pas un mandataire de Sa Majesté» et que selon l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les sociétés mandataires sont les sociétés ayant la qualité de mandataire de Sa Majesté par déclaration expresse en vertu d'une autre loi. La demanderesse soutient également que la question du lien entre l'Administration et la Couronne ne devrait pas être tranchée au stade de la présentation d'une requête interlocutoire et préliminaire en radiation, mais plutôt après la présentation de toute la preuve au procès. La demanderesse soutient en outre que la Reine devrait avoir la possibilité de réfuter les allégations de la demanderesse, ses intérêts pouvant en dernier ressort être touchés par le résultat de l'action puisque le financement de l'Administration dépend du gouvernement.

Jugement: la demande devrait être accueillie.

La question de savoir si un organisme est mandataire de la Couronne dépend de la nature et du degré de contrôle que cette dernière exerce sur lui. La détermination du statut général d'un organisme créé par la loi ne règle peut-être pas la question dont la Cour est saisie, laquelle peut dépendre des pouvoirs particuliers conférés à l'organisme, à savoir son degré d'indépendance et la possibilité d'être personnellement assujéti à des poursuites. Pour résoudre le litige, il faut déterminer le lien entre l'Administration et la Couronne dans les ententes contractuelles que l'Administration conclut avec des tiers. À cette fin, il faut examiner la *Loi sur le pilotage* et la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la Couronne, par l'entremise du ministre concerné, exerce un large pouvoir de supervision, ce qui comprend le pouvoir d'adopter des directives obligatoires, et elle est responsable en dernier ressort de toutes les sociétés d'État. En ce qui concerne les effets que les modifications apportées en 1984 à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ont sur la *Loi sur le pilotage*, la demanderesse nous demande de tirer une conclusion non fondée sur une interprétation simultanée des deux lois. Lorsque certaines dispositions des deux lois sont incompatibles, la *Loi sur la gestion des finances publiques* l'emporte parce qu'elle représente l'expression la plus récente de l'intention du législateur et parce que l'article 87 de cette Loi le prévoit. Toutefois, il n'y a pas d'incompatibilité en ce qui concerne le statut général de l'Administration de pilotage de

provide a broad measure of ultimate control by the Crown over the Authority, those controls relate mainly to administrative processes to provide for standardization of procedures and intervention by Crown officers in matters of policy rather than to day-to-day operations. It was in the course of such operations that the activities complained of took place. The Authority was not acting as agent for Her Majesty in tendering contracts for services of pilot boats. It was operating independently; acting in its own name and subject to suit therein.

The Authority was also suable in its own name under the *Interpretation Act*, subsection 21(1). But even "agent corporations" may be sued in their own names as if they were not agents of the Crown, whether an obligation was incurred in the name of the Crown or of the corporation, according to *Financial Administration Act*, section 98. As Parliament has sought to ensure that even agent corporations are suable, it would be inefficient to permit claims arising out of contracts undertaken in the regular course of business by Crown corporations which are not agents of Her Majesty to result in impleading the Queen as defendant.

Even if the Crown's financial interests might be affected by the outcome of this litigation, the Queen did not wish to be represented.

The agency issue went to the question of the Court's jurisdiction in relation to the Queen as defendant and once raised had to be resolved. It was a question of law, determinable largely by statutory interpretation, not a question of fact, the determination of which requires evidence and argument at trial.

Under *Federal Court Act*, section 17, the Trial Division has exclusive original jurisdiction where relief is claimed against the Crown, including claims arising out of a contract entered into on behalf of the Crown. As the Authority was not a Crown agent in the contract arrangements, the Court lacked jurisdiction to deal with the claim against the Queen.

l'Atlantique. La *Loi sur le pilotage* prévoit expressément que l'Administration n'est pas mandataire de Sa Majesté et qu'elle n'est pas une «société mandataire» au sens de la définition figurant dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les modifications effectuées en 1984 prévoient que la Couronne
 a exerce un contrôle étendu sur l'Administration, mais celui-ci porte principalement sur les méthodes administratives visant à assurer l'uniformité de la procédure d'intervention des fonctionnaires de la Couronne dans les questions de politique plutôt que dans les activités quotidiennes. C'est dans le cadre de ces activités que les mesures reprochées ont été prises. L'Administration
 b n'agissait pas comme mandataire de Sa Majesté lorsqu'elle a fait un appel d'offres pour l'obtention de services de bateaux-pilotes. Elle agissait d'une manière indépendante; elle agissait en son nom personnel et pouvait être assujettie à des poursuites.

L'Administration peut également être personnellement assujettie à des poursuites en vertu du paragraphe 21(1) de la *Loi d'interprétation*. Cependant, même les «sociétés mandataires» peuvent être personnellement assujetties à des poursuites comme si elles n'étaient pas mandataires de la Couronne, et ce, que ce soit à l'égard d'une obligation assumée au nom de la Couronne ou d'une obligation assumée au nom de la société,
 d selon l'article 98 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Étant donné que le législateur a cherché à s'assurer que même les sociétés mandataires puissent être assujetties à des poursuites, il ne serait pas efficace de permettre que la Couronne soit défenderesse dans des demandes découlant de contrats passés dans le cours ordinaire des affaires d'une société
 e d'État qui n'est pas mandataire de Sa Majesté.

Même si les intérêts financiers de la Couronne peuvent être touchés par le résultat de l'action, la Reine ne veut pas être représentée.

La question du mandat touche à la compétence de la Cour lorsqu'il s'agit de savoir si la Reine peut être constituée partie défenderesse et une fois soulevée, la question doit être tranchée. Il s'agit d'une question de droit, qui peut être tranchée en bonne partie au moyen de l'interprétation de textes législatifs, et non d'une question de fait, dont la détermination dépend de la preuve présentée et des arguments invoqués au procès.
 f

En vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Section de première instance connaît, en première instance, de tous les cas de demande de réparation contre la Couronne et notamment des demandes découlant d'un contrat conclu pour la Couronne, cette compétence étant exclusive. Étant donné que
 g l'Administration n'est pas mandataire de la Couronne dans les ententes contractuelles, la Cour n'a pas compétence pour statuer sur une réclamation contre la Reine.
 h

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 17.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 419.
Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, ss. 25(4),(5), 83(1),(2), 87, 88, 89, 90, 91, 94, 96-101, 109-114, 115, 122, 123, 124, 127, 129, 130, 132, 149, 150.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 21(1).
Pilotage Act, R.S.C., 1985, c. P-14, ss. 3(1),(4), 4, 9, 15,

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), chap. I-21, art. 21(1).
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 17.
Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), chap. F-11, art. 25(4),(5), 83(1),(2), 87, 88, 89, 90, 91, 94, 96 à 101, 109 à 114, 115, 122, 123, 124, 127, 129, 130, 132, 149, 150.

16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30(2), 32, 33, 34, 35, 36(a),(b), 37, 38, 49, 52.

Loi sur le pilotage, L.R.C. (1985), chap. P-14, art. 3(1),(4), 4, 9, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30(2), 32, 33, 34, 35, 36(a),b), 37, 38, 49, 52.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 419.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Northern Pipeline Agency v. Pehinec, [1983] 2 S.C.R. 513; (1983), 51 A.R. 10; 4 D.L.R. (4th) 1; [1984] 2 W.W.R. 385; 5 Admin. L.R. 199; 50 N.R. 248; [1983] R.D.J. 637; *Westeel-Rosco Ltd. v. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 S.C.R. 238; (1976), 69 D.L.R. (3d) 334; [1976] 5 W.W.R. 688; 11 N.R. 514.

DISTINGUISHED:

Hunt v. Carey Canada Inc., [1990] 2 S.C.R. 959; *Re Associated Investors of Can. Ltd.* (1988), 57 Alta. L.R. (2d) 289 (C.A.).

CONSIDERED:

Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy, [1927] A.C. 899 (P.C.).

REFERRED TO:

Halifax, City of, v. Halifax Harbour Commissioners, [1935] S.C.R. 215; [1935] 1 D.L.R. 657; *British Columbia Power Corp. Ltd. v. Attorney-General of British Columbia & British Columbia Electric Co. Ltd.* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25; 38 W.W.R. 657 (B.C.C.A.); *R. v. Ont. Labour Relations Bd., Ex p. Ont. Food Terminal Bd.*, [1963] 2 O.R. 91; (1963), 38 D.L.R. (2d) 530; 63 CLLC 15,464 (C.A.).

COUNSEL:

Michael W. Swinwood for plaintiff.
Tosh Hayashi for defendants.

SOLICITORS:

Lang, Michener, Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, for plaintiff.
Metcalf, Hayashi, Halifax, for defendants.

The following are the reasons for order rendered in English by

MACKAY J.: This is an application on behalf of the defendant Her Majesty the Queen for an order striking out the plaintiff's statement of claim in whole or in part as against Her Majesty on the ground that it discloses no reasonable cause of

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Administration du pipe-line du Nord c. Pehinec, [1983] 2 R.C.S. 513; (1983), 51 A.R. 10; 4 D.L.R. (4th) 1; [1984] 2 W.W.R. 385; 5 Admin. L.R. 199; 50 N.R. 248; [1983] R.D.J. 637; *Westeel-Rosco Ltd. c. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 R.C.S. 238; (1976), 69 D.L.R. (3d) 334; [1976] 5 W.W.R. 668; 11 N.R. 514.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Hunt c. Carey Canada Inc., [1990] 2 R.C.S. 959; *Re Associated Investors of Can. Ltd.* (1988), 57 Alta. L.R. (2d) 289 (C.A.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy, [1927] A.C. 899 (P.C.).

DÉCISIONS CITÉES:

Halifax, City of, v. Halifax Harbour Commissioners, [1935] R.C.S. 215; [1935] 1 D.L.R. 657; *British Columbia Power Corp. Ltd. v. Attorney-General of British Columbia & British Columbia Electric Co. Ltd.* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25; 38 W.W.R. 657 (C.A.C.-B.); *R. v. Ont. Labour Relations Bd., Ex p. Ont. Food Terminal Bd.*, [1963] 2 O.R. 91; (1963), 38 D.L.R. (2d) 530; 63 CLLC 15,464 (C.A.).

AVOCATS:

Michael W. Swinwood pour la demanderesse.
Tosh Hayashi pour les défenderesses.

PROCUREURS:

Lang, Michener, Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, pour la demanderesse.
Metcalf, Hayashi, Halifax, pour les défenderesses.

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

LE JUGE MACKAY: Il s'agit d'une demande présentée au nom de la défenderesse, Sa Majesté la Reine, en vue d'obtenir une ordonnance rayant la déclaration de la demanderesse, en tout ou en partie, contre Sa Majesté, pour le motif qu'elle ne

action, is frivolous or vexatious, and is an abuse of the process of the Court, pursuant to Federal Court Rule 419 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663]. The motion referred to paragraphs (a), (b) and (c) of Rule 419 but the grounds are properly referable to paragraphs (a), (c) and (f). The essence of the motion is that the other defendant in this action, Atlantic Pilotage Authority, whose conduct is said to give rise to the plaintiff's claim, is not an agent of Her Majesty.

When the motion came on for hearing in Halifax there was also before the Court a motion by the other defendant, Atlantic Pilotage Authority, to strike the statement of claim as against it, mainly on other grounds. Counsel for the plaintiff moved for an adjournment of the latter motion in order that he might have an opportunity to cross-examine the affiant of an affidavit made in support of the motion. In these circumstances the motion on behalf of the Authority was adjourned *sine die*; however, counsel for Her Majesty and for the plaintiff proposed to proceed with the motion on behalf of Her Majesty the Queen. This was done.

In this action, commenced by statement of claim filed in December 1987, the plaintiff alleges that Atlantic Pilotage Authority was the agent of Her Majesty, that the Authority breached its fiduciary duty and duty of care imposed by statute, and was in breach of contract, or was guilty of misrepresentation in relation to contract matters with the plaintiff, causing loss to the plaintiff.

On behalf of the defendant Her Majesty the Queen a defence was filed in May 1988 in which it was submitted the statement of claim did not allege any facts giving rise to liability on the part of Her Majesty and that the claims set out in that statement as against Her Majesty are not maintainable in law, which objections were reserved. In addition, on behalf of Her Majesty response was made to matters alleged in the statement of claim, denying knowledge of most allegations contained in that statement, but claiming if those allegations

révèle aucune cause d'action raisonnable, qu'elle est futile ou vexatoire et qu'elle constitue un emploi abusif des procédures de la Cour au sens de la Règle 419 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663]. Dans la requête, il est fait mention des alinéas a), b) et c) de la Règle 419, mais les motifs invoqués correspondent à ceux qui sont énoncés aux alinéas a), c) et f). Le principal motif invoqué à l'appui de la requête est le fait que l'autre défenderesse dans la présente action, l'Administration de pilotage de l'Atlantique, dont la conduite aurait donné lieu à l'action de la demanderesse, n'est pas un mandataire de Sa Majesté.

Lorsque la requête a été présentée pour être entendue à Halifax, l'autre défenderesse, l'Administration de pilotage de l'Atlantique, avait aussi déposé devant la Cour une requête visant à faire radier la déclaration contre elle, laquelle requête était fondée principalement sur d'autres motifs. L'avocat de la demanderesse a demandé une remise de cette dernière requête afin d'avoir la possibilité de contre-interroger la personne qui avait fait un affidavit à l'appui de la requête. Dans ces circonstances, la requête de l'Administration a été ajournée *sine die*; cependant, l'avocat de Sa Majesté et celui de la demanderesse ont demandé à la Cour d'entendre la requête de Sa Majesté la Reine, ce qui a été fait.

Dans la déclaration qu'elle a déposée en décembre 1987 au soutien de son action, la demanderesse allègue que l'Administration de pilotage de l'Atlantique était le mandataire de Sa Majesté, que l'Administration a violé son devoir de confiance et son devoir de prudence d'origine législative et qu'elle a violé un contrat conclu avec la demanderesse ou fait de fausses déclarations à cet égard, causant par le fait même un préjudice à la demanderesse.

Dans la défense déposée en mai 1988 au nom de la défenderesse Sa Majesté la Reine, on soutient que la déclaration ne renferme aucune allégation de faits pouvant donner lieu à la responsabilité de Sa Majesté et que les réclamations énoncées dans cette déclaration contre Sa Majesté ne sont pas fondées en droit, lesquelles objections ont été prises en délibéré. En outre, en réponse aux allégations formulées dans la déclaration, l'avocat de Sa Majesté a nié être au courant de la plupart de ces allégations et a ajouté que, si ces allégations con-

relating to actions alleged to have been taken by Atlantic Pilotage Authority were proven, those actions by the Authority were taken as principal and not as an agent of Her Majesty.

In addition to argument on the merits of the motion the plaintiff submits that it is not appropriate that the issue of the relationship of the defendant Atlantic Pilotage Authority to the Crown be determined at this stage, on an interlocutory and preliminary motion to strike; rather that should be determined after full evidence and argument at trial. In the plaintiff's submission there is an arguable case that the Pilotage Authority is an agent of Her Majesty the Queen and that case should be permitted to be made at trial. Moreover, since the Authority is dependant for its financing upon government, at least for financing of deficits in operations and of major capital costs, ultimately Her Majesty's interests may be affected by the outcome of the action and it is thus appropriate that she have opportunity to defend against the plaintiff's claims. Before turning to the merits of the motion these arguments should be considered.

The submission that the outcome of the action may ultimately affect Her Majesty's interests in a financial way does not, in my view, assist the plaintiff's position. The suggestion that the Authority is without assets of its own is, I believe, not consistent with the facts as these appear from a recent annual report of the Authority, filed by the plaintiff, unless the Court is persuaded by the plaintiff's argument that for all purposes, including the holding of assets, the Authority is an agent or servant of the Crown. For the reasons that follow I am not so persuaded. The possibility that the Crown's financial interests may be affected by the outcome of the trial, if judgment for the plaintiff led to an award of damages that could not be met by operating revenues or other funds within control of the Pilotage Authority, is not in itself persuasive for the plaintiff's case here, for Her Majesty, far from seeking opportunity to be represented to defend any financial interests in this matter has, from its inception, adopted a position that is consistent only with a desire not to be represented. That is implicit in the claim upon

cernant les mesures qu'aurait prises l'Administration de pilotage de l'Atlantique étaient établies, l'Administration aurait alors agi comme mandant et non comme mandataire de Sa Majesté.

a En plus de contester le bien-fondé de la requête, la demanderesse soutient que la question du lien entre la défenderesse l'Administration de pilotage de l'Atlantique et Sa Majesté ne devrait pas être *b* tranchée à ce moment-ci, c'est-à-dire lors d'une demande de radiation interlocutoire et préliminaire, mais plutôt après la présentation de toute la preuve et des plaidoiries au procès. De l'avis de la demanderesse, il est possible de démontrer que *c* l'Administration de pilotage est un mandataire de Sa Majesté la Reine et la demanderesse devrait avoir la possibilité de faire cette preuve au cours du procès. En outre, comme le financement de l'Administration dépend du gouvernement, du *d* moins en ce qui a trait au financement des déficits d'exploitation et des principales dépenses en capital, les intérêts de Sa Majesté pourraient, en dernier ressort, être touchés par le résultat de l'action et il convient donc que Sa Majesté ait la possibilité *e* de réfuter les allégations de la demanderesse. Avant de déterminer le bien-fondé de la requête, il convient d'abord d'examiner ces arguments.

f À mon avis, l'argument selon lequel le résultat de l'action peut toucher les intérêts de Sa Majesté sur le plan financier n'aide pas la demanderesse dans ce cas-ci. À mon sens, la proposition selon laquelle l'Administration n'a pas de biens qui lui appartiennent est incompatible avec les faits présentés dans un récent rapport annuel de l'Administration que la demanderesse a déposé, à moins que *g* la Cour ne soit convaincue, comme la demanderesse le soutient, qu'à toutes fins utiles, y compris la détention de biens, l'Administration est un mandataire ou un préposé de Sa Majesté. Pour les motifs indiqués ci-après, je ne suis pas de cet avis. La possibilité que les intérêts financiers de la Couronne soient touchés par le résultat du procès, *h* si l'action est accueillie et que l'Administration de pilotage est condamnée à verser une indemnité supérieure à son revenu d'exploitation ou aux autres fonds dont elle a le contrôle, ne prouve pas en soi le bien-fondé de la thèse de la demanderesse, *i* étant donné que Sa Majesté, loin de chercher à être représentée pour défendre des intérêts financiers dans la présente cause, a adopté, dès le début, *j*

which the present motion is based, that there is no reasonable cause of action, in law, pleaded against Her Majesty.

As for the suggestion that it is inappropriate at this stage in proceedings to determine the issue here raised, i.e., Her Majesty's freedom from liability on the basis of the cause of action pleaded, the matter goes to the question of jurisdiction of the Court at least in relation to Her Majesty as defendant, and once raised it must be resolved. It is a question of law that is raised, determinable largely as a matter of statutory interpretation, not a question of fact, the determination of which requires evidence and argument at trial. Thus, in my view, the issue is not analogous to the issues raised in a recent case relied upon by the plaintiff for the proposition that only if it is plain and obvious that a statement of claim discloses no reasonable claim should it be struck: *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959. In that case the issue raised related to striking allegations from the statement of claim concerning the tort of conspiracy, not an issue related to jurisdiction of the Court in relation to one or more of the defendants.

In this case the jurisdictional issue raised by the motion to strike the statement of claim as against the defendant Her Majesty the Queen is of significance not only in relation to that defendant but also for the Court's own jurisdiction under section 17 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, even though the motion was not argued by counsel in that context. Section 17 provides in part:

17. (1) The Trial Division has original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown and, except where otherwise provided, the Trial Division has exclusive original jurisdiction in all of those cases.

(2) Without restricting the generality of subsection (1), the Trial Division has exclusive original jurisdiction, except where otherwise provided, in all cases in which

(a) the land, goods or money of any person is in the possession of the Crown;

une position qui n'est compatible qu'avec le désir de ne pas être représentée. C'est ce qui ressort implicitement des arguments invoqués à l'appui de la présente requête, soit l'absence de cause d'action raisonnable, en droit, à l'encontre de Sa Majesté.

En ce qui a trait à l'argument selon lequel il ne convient pas, à ce stade-ci du litige, de trancher la question soulevée en l'espèce, soit l'absence de responsabilité de Sa Majesté relativement à la cause d'action invoquée, cette question soulève la compétence de cette Cour, du moins en ce qui a trait à Sa Majesté comme défenderesse, et une fois qu'elle est soulevée, elle doit être tranchée. C'est une question de droit qui est soulevée, c'est-à-dire une question dont le sort dépend avant tout de l'interprétation de textes législatifs, et non une question de fait, c'est-à-dire une question qui doit être tranchée à la lumière de la preuve présentée et des arguments invoqués au cours du procès. La question est donc différente, à mon sens, de celles qui ont été soulevées dans une cause récente que la demanderesse a invoquée pour dire que c'est seulement dans les cas où il est évident qu'une déclaration ne révèle aucune cause d'action raisonnable qu'elle devrait être radiée, soit l'arrêt *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959. Dans cette cause-là, la question en litige portait sur la radiation d'allégations qui étaient énoncées dans la déclaration au sujet du délit de complot; cette question n'était pas liée à la compétence de la Cour à l'égard de l'un ou de plusieurs des défendeurs.

Dans le présent litige, la question de compétence soulevée par la requête visant à radier la déclaration contre la défenderesse Sa Majesté la Reine concerne non seulement Sa Majesté, mais aussi la compétence de notre Cour en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, même si les avocats n'ont pas plaidé la requête dans ce contexte. L'article 17 se lit en partie comme suit:

17. (1) La Section de première instance connaît, en première instance, de tous les cas de demande de réparation contre la Couronne et, sauf disposition contraire, cette compétence est exclusive.

(2) La Section de première instance a notamment compétence exclusive en première instance, sauf disposition contraire, dans les cas de demande motivée par:

a) la possession par la Couronne, de terres, biens ou sommes d'argent appartenant à autrui;

- (b) the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown; or
 (c) there is a claim against the Crown for injurious affection.

(5) The Trial Division has concurrent original jurisdiction

(b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of his duties as an officer or servant of the Crown.

As I see it, unless the Atlantic Pilotage Authority is an agent of the Crown in the contract arrangements the Authority may make, this Court is without jurisdiction under section 17, or any other section of its enabling statute, to deal with a claim alleged against Her Majesty.

On the merits of the motion it is urged by the applicant, Her Majesty the Queen, that the Authority is not an agent of the Crown under the terms of the *Pilotage Act*, R.S.C., 1985, c. P-14, and in light of jurisprudence which has dealt with the issue of Crown agency status. The respondent, the plaintiff in this action, contends that that statute, originally enacted as S.C. 1970-71-72, c. 52 must be read subject to the later enactment in 1984 of amendments to the *Financial Administration Act*, enacted by S.C. 1984, c. 31, now included within R.S.C., 1985, c. F-11. That amending statute included what is now the long or full title of that Act, i.e., "An Act to provide for the financial administration of the Government of Canada, the establishment and maintenance of the accounts of Canada and the control of Crown corporations". Counsel for the respondent submits that the purpose of the amending Act was to "rein in" or limit the capacities of Crown corporations and the *Financial Administration Act* as so amended effectively modifies the *Pilotage Act* so as to make the Atlantic Pilotage Authority an agent of the Crown. Whether or not that was its general purpose there is no doubt that the 1984 amendments establish a broad framework for administration of Crown corporations generally. The effect of those changes on the status and capacity of the Authority here involved, in general,

b) un contrat conclu par ou pour la Couronne;

c) un trouble de jouissance dont la Couronne se rend coupable.

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

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

À mon avis, à moins que l'Administration de pilotage de l'Atlantique ne soit mandataire de Sa Majesté dans les ententes qu'elle peut conclure, notre Cour n'a pas la compétence voulue, que ce soit en vertu de l'article 17 ou de toute autre disposition de sa loi d'habilitation, pour statuer sur une réclamation formulée contre Sa Majesté.

Au soutien de sa requête, Sa Majesté la Reine allègue que l'Administration n'est pas un mandataire de Sa Majesté en vertu de la *Loi sur le pilotage*, L.R.C. (1985), chap. P-14, et à la lumière des décisions rendues au sujet du statut des organismes de la Couronne. L'intimée, la demanderesse dans la présente action, fait valoir que cette Loi, publiée à l'origine dans le chapitre 52 des S.C. 1970-71-72, est assujettie aux modifications apportées en 1984 à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (S.C. 1984, chap. 31), laquelle Loi modifiée est maintenant publiée dans le chapitre F-11 des L.R.C. (1985). La Loi modificatrice comprenait ce qui est maintenant le titre complet ou le titre au long de cette Loi, soit «Loi relative à la gestion des finances publiques, à la création et à la tenue des comptes du Canada et au contrôle des sociétés d'État». L'avocat de l'intimée soutient que le but de la Loi modificatrice était de «restreindre» ou de limiter les pouvoirs des sociétés d'État et que la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi modifiée a pour effet de modifier la *Loi sur le pilotage* de façon à faire de l'Administration de pilotage de l'Atlantique un mandataire de Sa Majesté. Indépendamment de la question de savoir s'il s'agissait là de leur objectif général, il est indéniable que les modifications de 1984 établissent les grandes lignes concernant l'administration de l'ensemble des sociétés d'État. Pour connaître l'effet de ces changements sur le statut et le pouvoir de l'Administration concernée

or in relation to particular activities, depends upon review of both statutes here in question.

In *Northern Pipeline Agency v. Perehinec*, [1983] 2 S.C.R. 513, at pages 517-518 per Estey J. for the Court, as in *Westeel-Rosco Ltd. v. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 S.C.R. 238, at pages 249-250 per Ritchie J. for the Court, the Supreme Court of Canada has made clear that whether or not a particular body is an agent of the Crown depends on the nature and degree of control which the Crown exercises over it. That test evolved through a series of cases, some involving issues of Crown immunity from suit in an earlier age and some involving other questions. Among those cases were some here relied upon by counsel, including a number referred to by Estey J. in *Perehinec: Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899 (P.C.); *Halifax, City of, v. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] S.C.R. 215; *Westeel-Rosco Limited, supra*; *British Columbia Power Corp. Ltd. v. Attorney-General of British Columbia & British Columbia Electric Co. Ltd.* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25 (B.C.C.A.); *R. v. Ont. Labour Relations Bd., Ex p. Ont. Food Terminal Bd.*, [1963] 20 O.R. 91 (C.A.).

As the decision of Mr. Justice Estey in *Perehinec, supra*, makes clear, determination of the general status of a statutory body in relation to the Crown may not resolve the issue of concern to the court which may depend upon particular powers vested in the body. Thus, in that case, the Northern Pipeline Agency was readily found to be an agent of the Crown but in the matter giving rise to the claim, a contract concerning labour relations, that Agency had been given power to contract in its own name and was suable in its own name. Its general status as an agent of the Crown was not in itself determinative of the issue; rather, the independence with which it could act in the matter and its liability to suit in its own name were the keys to finding that the Agency was subject to suit in the provincial court. Whether the plaintiff there might have sued in the Federal Court and joined Her Majesty as defendant was not raised by that

en l'espèce, que ce soit en général ou pour certaines activités, il faut examiner les deux lois en question en l'espèce.

Dans *Administration du pipe-line du Nord c. Perehinec*, [1983] 2 R.C.S. 513, aux pages 517 et 518, jugement qu'a prononcé le juge Estey au nom de la Cour, et dans *Westeel-Rosco Ltd. c. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 R.C.S. 238, aux pages 249 et 250 (jugement prononcé par le juge Ritchie au nom de la Cour), la Cour suprême du Canada a indiqué clairement que la question de savoir si un organisme est un mandataire de Sa Majesté dépend de la nature et du degré de contrôle que celle-ci exerce sur lui. Ce critère se dégage d'une série d'arrêts dont certains portent sur l'immunité de Sa Majesté à l'égard de poursuites à une époque antérieure et certains concernent d'autres questions. Les avocats ont invoqué en l'espèce quelques-uns de ces arrêts dont certains avaient été cités par le juge Estey dans *Perehinec: Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899 (P.C.); *Halifax, City of, v. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] R.C.S. 215; *Westeel-Rosco Limited, précité*; *British Columbia Power Corp. Ltd. v. Attorney-General of British Columbia & British Columbia Electric Co. Ltd.* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25 (C.A.C.-B.); *R. v. Ont. Labour Relations Bd., Ex p. Ont. Food Terminal Bd.*, [1963] 20 O.R. 91 (C.A.).

Comme l'indique clairement la décision qu'a rendue le juge Estey dans l'arrêt *Perehinec*, précité, la détermination du statut général d'un organisme créé par une loi par rapport à Sa Majesté ne permet pas nécessairement de résoudre le litige dont la Cour est saisie, lequel peut dépendre des pouvoirs spéciaux accordés à l'organisme. Ainsi, dans cette cause-là, la Cour a conclu sans peine que l'Administration du pipe-line du Nord était un mandataire de Sa Majesté; cependant, d'après l'entente qui a donné lieu à la réclamation, c'est-à-dire une entente régissant les relations de travail, l'Administration avait été autorisée à contracter en son propre nom et pouvait être poursuivie en son propre nom. Son statut général de mandataire de Sa Majesté ne permettait pas en soi de trancher le litige; la Cour a plutôt dit que l'indépendance avec laquelle l'organisme pouvait agir dans l'affaire et le fait qu'il pouvait être poursuivi en son nom

case, as Estey J. noted (at page 539). That is akin to the issue here presented.

In resolving that issue the key is determination of the status of the Pilotage Authority in its relationship to the Crown in the contract arrangements the Authority seeks to conclude with others. Unless it acts as an agent for Her Majesty in regard to those activities which here give rise to the plaintiff's claim, there can be no claim against Her Majesty as defendant and this Court is without jurisdiction in relation to Her Majesty under section 17 of the *Federal Court Act*.

Determination of the status of the Authority in relation to the Crown requires examination of its enabling legislation and also, in view of the plaintiff's submissions, of the *Financial Administration Act*. Annex A to these reasons sets out a summary overview of the powers of the Pilotage Authority under the *Pilotage Act* and the measures of control exercised by officers or agencies of the Crown in relation to the Authority pursuant to that Act and to the *Financial Administration Act*.

There is no doubt that by virtue of the *Financial Administration Act* the Crown, through the appropriate Minister, the Minister of Finance, Treasury Board or the Governor in Council, exercises a wide-ranging supervisory authority, including the authority to make binding directives, and ultimate responsibility for all Crown corporations. On behalf of Her Majesty it is submitted that extensive as those powers of the Government of Canada are, they merely establish a framework applicable to the operations of all Crown corporations. They do not, it is said, diminish the comparative independence of the Pilotage Authority which should not be deemed an agent of Her Majesty. Particularly is this so because of section 9 of the *Pilotage Act*, expressly declaring the Authority not to be an

étaient les éléments-clés qui l'incitaient à conclure que l'Administration était passible de poursuites devant la cour provinciale. Comme le juge Estey l'a souligné (à la page 539), la question de savoir si la demanderesse dans cette cause-là aurait pu poursuivre Sa Majesté la Reine comme défenderesse devant la Cour fédérale n'a pas été soulevée. C'est là une question semblable à celle que je dois trancher en l'espèce.

Pour résoudre ce litige, il faut déterminer le statut des liens entre l'Administration de pilotage et Sa Majesté dans les ententes contractuelles que l'Administration cherche à conclure avec des tiers. À moins que l'Administration n'agisse comme mandataire de Sa Majesté à l'égard des activités qui ont ici donné lieu à la réclamation de la demanderesse, il ne peut y avoir de recours contre Sa Majesté et cette Cour n'a pas la juridiction voulue pour se prononcer à l'endroit de Sa Majesté en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Pour déterminer le statut de l'Administration envers Sa Majesté, il est nécessaire d'examiner la loi d'habilitation de l'Administration ainsi que la *Loi sur la gestion des finances publiques*, compte tenu des arguments de la demanderesse. L'annexe A des présents motifs renferme un résumé des pouvoirs dont l'Administration de pilotage est investie en vertu de la *Loi sur le pilotage* ainsi que des mesures de contrôle qu'exercent les fonctionnaires ou organismes de Sa Majesté à l'endroit de l'Administration conformément à cette Loi et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Il est indéniable que, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, Sa Majesté, par l'entremise du ministre concerné, du ministre des Finances, du Conseil du Trésor ou du gouverneur en conseil, exerce un large pouvoir de supervision, ce qui comprend le pouvoir d'adopter des directives ayant un caractère obligatoire, et qu'elle est responsable en dernier ressort de toutes les sociétés d'État. Selon Sa Majesté, si étendus que soient les pouvoirs du gouvernement du Canada, ils créent simplement un cadre applicable aux activités de toutes les sociétés d'État. Ils n'auraient pas pour effet de diminuer l'indépendance comparative de l'Administration de pilotage et celle-ci ne devrait pas être considérée comme un mandataire de Sa Majesté. Il en est ainsi surtout en raison de l'arti-

agent of Her Majesty, and because of the definition of an "agent corporation" in section 83 of the *Financial Administration Act* which limits such corporations to those expressly declared by another statute to be an agent of the Crown. It is also urged that particularly in its day-to-day operations the Authority here has greater independence than bodies found to be agents of the Crown in the cases to which reference has been made. The words of Viscount Haldane in *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899 (P.C.), at page 905 are said to be applicable here, i.e.:

They are a body with discretionary powers of their own. Even if a Minister of the Crown has power to interfere with them, there is nothing in the statute which makes the acts of administration his as distinguished from theirs. That they were incorporated does not matter. It is also true that the Governor appoints their members and can veto certain of their actions. But these provisions, even when taken together, do not outweigh the fact that the Act of 1915 confers on the appellant Board wide powers which are given to it to be exercised at its own discretion and without consulting the direct representatives of the Crown.

For the plaintiff it is submitted that the concept of independence perceived on behalf of Her Majesty ignores not only the effects of 1984 amendments to the *Financial Administration Act* but also the modern trend to limit Crown immunity. Reference is made to the decision of Kerans J.A. in *Re Associated Investors of Can. Ltd.* (1988), 57 Alta. L.R. (2d) 289 (C.A.) at pages 296-298, and his discussion of Crown prerogatives. In issue in that matter was the immunity of servants, agents and representatives of the Crown from compulsory examination for discovery, specifically in relation to a *subpoena duces tecum* requiring production of documents, books and records of the Canada Deposit Insurance Corporation. In holding that there was no immunity Mr. Justice Kerans reviewed the evolution of some aspects of Crown prerogatives and immunity. This review is interesting, but, in my view, it is not directly relevant in this case. Here Her Majesty does not claim immunity from suit based on prerogative; rather, it is claimed she is not properly a defendant because

cle 9 de la *Loi sur le pilotage*, où il est déclaré expressément que l'Administration n'est pas mandataire de Sa Majesté, et en raison de la définition des mots «société mandataire» qui apparaît à l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, selon lequel seules les sociétés ayant la qualité de mandataires de Sa Majesté par déclaration expresse en vertu d'une autre loi sont des sociétés mandataires. On soutient également que, notamment dans l'exercice de ses activités de tous les jours, l'Administration en l'espèce jouit d'une indépendance plus grande comparativement aux organismes qui ont été considérés comme des mandataires de Sa Majesté dans les arrêts cités. On soutient que les propos du vicomte Haldane, dans l'arrêt *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899 (P.C.), à la page 905, s'appliquent à la présente situation:

[TRADUCTION] Ils constituent un organisme investi de pouvoirs discrétionnaires propres. Même si un ministre de la Couronne a un pouvoir d'intervention, il n'y a rien dans la Loi qui fasse une distinction entre les mesures administratives prises par eux et les siennes. Qu'ils soient constitués en corporation n'a pas d'importance. Il est également exact que le Gouverneur nomme leurs membres et peut opposer un veto à certains de leurs actes. Mais, même prises ensemble, ces dispositions ne peuvent contrebalancer le fait que la Loi de 1915 confère au Conseil appelant de larges pouvoirs qu'il peut exercer à sa discrétion et sans consulter les représentants directs de la Couronne.

Pour sa part, la demanderesse fait valoir que le concept de l'indépendance interprété par Sa Majesté ne tient pas compte des effets des modifications apportées en 1984 à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi que de la tendance moderne visant à restreindre l'immunité de Sa Majesté. Sur ce point, la demanderesse cite la décision qu'a rendue le juge Kerans, J.C.A., dans *Re Associated Investors of Can. Ltd.* (1988), 57 Alta L.R. (2d) 289 (C.A.), aux pages 296 à 298, et les commentaires qu'il a formulés au sujet des prérogatives de la Couronne. Dans cette cause-là, le litige portait sur l'immunité des préposés, mandataires et représentants de Sa Majesté à l'égard de l'interrogatoire préalable, notamment dans le cas d'un *subpoena duces tecum* exigeant la production de documents, livres et registres de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Décidant qu'il n'y avait pas d'immunité, le juge Kerans a passé en revue l'évolution de certains aspects des prérogatives et de l'immunité de Sa Majesté. À mon sens, bien que cette revue soit intéressante,

the acts complained of were not done by a body, the Pilotage Authority, on her behalf.

As for the general effects of the 1984 amendments to the *Financial Administration Act* upon the *Pilotage Act*, the plaintiff's submission simply invites a conclusion that avoids efforts to construe the two Acts together. Clearly where the *Financial Administration Act* conflicts with specific provisions of the *Pilotage Act* then the former must prevail not merely because it is the later expression of Parliament's intent but also because Parliament has so provided by section 87 of the *Financial Administration Act*, which provides that unless expressly provided otherwise in the event of inconsistency between Part X (relating to Crown corporations) of that Act and any other Act of Parliament, the *Financial Administration Act* is to prevail.

There is, in my view, no inconsistency in specific provisions of the two Acts about the general status of the Atlantic Pilotage Authority. It is not an agent of Her Majesty as the *Pilotage Act* expressly states, and it is not an "agent corporation" within the definition in the *Financial Administration Act*. While I agree with the general thrust of the plaintiff's argument about the effects of the 1984 amendments to the latter Act in providing a broad measure of ultimate control by the Crown over the Authority, those controls relate in the main to administrative processes designed to ensure a reasonable measure of standardization of procedures and opportunities for intervention by Crown officers in relation to matters concerning policy. Even in the requirement for submission and approval of business plans, operating and capital budgets, the process does not extend to authorizing intervention by Crown officers in relation to the day-to-day operations of the Authority. It is in those operations that the Authority's status has significance as an entity independent from the Crown and not as Her Majesty's agent. And it is in the course of those operations that the activities

elle n'est pas directement pertinente dans le cas qui nous occupe. Sa Majesté n'invoque pas ici l'immunité des poursuites en raison d'une prérogative; elle soutient plutôt qu'elle n'est pas poursuivie à bon droit, parce que les actes reprochés n'ont pas été faits en son nom par un organisme, en l'occurrence, l'Administration de pilotage.

En ce qui a trait aux conséquences générales des modifications apportées en 1984 à la *Loi sur la gestion des finances publiques* quant à la *Loi sur le pilotage*, la demanderesse demande tout simplement à la Cour de tirer une conclusion non fondée sur une interprétation simultanée des deux lois. De toute évidence, lorsque la *Loi sur la gestion des finances publiques* est incompatible avec certaines dispositions de la *Loi sur le pilotage*, la première doit l'emporter, non seulement parce qu'elle représente l'expression la plus récente de l'intention du Parlement, mais aussi parce que le Parlement l'a décrété à l'article 87 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, selon lequel, sauf dérogation expresse, en cas d'incompatibilité entre la Partie X (qui concerne les sociétés d'État) de cette Loi et toute autre loi du Parlement, la *Loi sur la gestion des finances publiques* l'emporte.

À mon avis, il n'y a pas d'incompatibilité entre les dispositions précises des deux lois au sujet du statut général de l'Administration de pilotage de l'Atlantique. Celle-ci n'est pas un mandataire de Sa Majesté, comme la *Loi sur le pilotage* le déclare expressément, et elle n'est pas une «société mandataire» au sens de la définition de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Bien que j'admette, comme le soutient la demanderesse, que les modifications apportées en 1984 à cette dernière Loi accordent à Sa Majesté un large pouvoir de contrôle sur les actions de l'Administration, ce pouvoir de contrôle porte principalement sur les méthodes administratives visant à assurer un degré raisonnable d'uniformisation des cas où les fonctionnaires de Sa Majesté peuvent intervenir au sujet des questions de politique et des procédures à cet égard. Même dans le cas de l'obligation de soumettre et de faire approuver les plans d'entreprise et les budgets de fonctionnement et d'investissement, la procédure n'autorise pas les fonctionnaires de Sa Majesté à intervenir dans les activités quotidiennes de l'Administration. C'est à l'égard de ces activités que le statut de l'Administration

here complained of were conducted. In matters of tendering contracts for services of pilot boats, which here give rise to the plaintiff's claim, I conclude that the Atlantic Pilotage Authority was not acting as agent for Her Majesty.

In these activities, subject to the prior approval by government of its business plan and its operating and capital budgets, and subject to any of its own by-laws, it was operating independently of supervision by government. It was acting in its own name. It is subject to suit in relation to the matter in its own name. In my view, in connection with the arrangements which give rise to the plaintiff's claim it was not acting as agent of the Crown, in a manner which would create liability on the part of Her Majesty if the Authority should ultimately be found at fault for damages claimed by the plaintiff. The actions of the Authority were in relation to activities in its own domain, free from direct supervision of the Crown or its officers, conducted in a manner that does not result in impleading the Crown as liable within the meaning of section 17 of the *Federal Court Act* for any wrongdoing by the Authority.

There is an additional reason supporting this conclusion. Parliament has sought to ensure that Crown corporations may be sued in their own name and in the courts with jurisdiction in relation to the substance of any claim. In this case the Authority is suable in its own name by virtue of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, subsection 21(1). But even in the case of "agent corporation[s]" section 98 of the *Financial Administration Act* provides that whether an obligation be incurred in the name of the Crown or in the name of the corporation, legal proceedings may be brought against the corporation in its name as if it were not an agent of the Crown. Parliament having thus sought to ensure that even

est important et qu'il fait d'elle un organisme entièrement indépendant de Sa Majesté et non un mandataire de celle-ci. C'est dans le cours de ces activités-là que les actions reprochées en l'espèce ont eu lieu. En ce qui a trait aux questions liées au processus d'appel d'offres pour l'obtention de services de bateaux-pilotes, lequel processus a donné lieu à la présente réclamation de la demanderesse, je suis d'avis que l'Administration de pilotage de l'Atlantique n'agissait pas comme mandataire de Sa Majesté.

Dans le cadre de ces activités, sous réserve de l'approbation préalable par le gouvernement de son plan d'entreprise et de ses budgets de fonctionnement et d'investissement, et sous réserve de ses propres règlements, elle n'était aucunement supervisée par le gouvernement. Elle agissait de son propre chef. Elle est susceptible d'être poursuivie en son propre nom à l'égard de ces activités. À mon avis, dans le cadre des ententes qui ont donné lieu à la réclamation de la demanderesse, l'Administration n'agissait pas comme mandataire de Sa Majesté de façon à imposer une responsabilité à celle-ci pour le cas où elle serait finalement jugée coupable d'une faute à l'origine du préjudice pour lequel la demanderesse réclame une indemnité. Les actions de l'Administration se rapportaient aux activités de son ressort; elles n'étaient pas assujetties à la surveillance directe de Sa Majesté ou des fonctionnaires de celle-ci et elles n'ont pas été menées de façon à mettre en cause Sa Majesté et à rendre celle-ci responsable, au sens de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, des fautes de l'Administration.

Cette conclusion est fondée sur un autre motif. Le Parlement a veillé à ce que les sociétés d'État puissent être poursuivies en leur propre nom devant les tribunaux compétents relativement au fond de toute réclamation. En l'espèce, l'Administration peut être poursuivie en son propre nom en vertu du paragraphe 21(1) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), chap. I-21. Cependant, l'article 98 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit même qu'une «société mandataire» peut ester en justice en son propre nom, comme si elle n'était pas mandataire de Sa Majesté, que ce soit à l'égard d'une obligation assumée au nom de celle-ci ou en son nom. Comme le Parlement a ainsi cherché à s'assurer que même les sociétés

agent corporations are open to suit, it would be inefficient to permit claims arising out of contract arrangements undertaken in the regular course of business by Crown corporations which are not agents of Her Majesty, to result in impleading Her Majesty as defendant. That, it seems to me, is contrary to the general public interest in efficiency in the judicial process.

The motion here made was based on three paragraphs of Federal Court Rule 419. In my view paragraph (a) is not an appropriate ground for allowing the motion, since, in considering a motion that the statement of claim discloses no reasonable cause of action, the Court accepts the facts alleged in the statement of claim as true. Here the statement of claim alleges that the Pilotage Authority in the actions complained of was an agent of Her Majesty, a legal conclusion I have not accepted. Paragraph (c), that the statement of claim is frivolous or vexatious in relation to Her Majesty as a defendant is an appropriate basis here, as is paragraph (f) that the pleading is an abuse of the process of the Court in so far as the Court has no jurisdiction in relation to Her Majesty where there is no lawful claim within section 17 of the *Federal Court Act*.

For these reasons the application on behalf of Her Majesty is allowed. An order goes striking the statement of claim in its entirety as against the defendant, Her Majesty the Queen, and though not specifically requested, the Court of its own motion orders that the name of Her Majesty, as defendant in this action, be struck from the style of cause.

mandataires pouvaient être poursuivies, il serait inefficace de permettre que Sa Majesté soit poursuivie comme défenderesse dans des recours découlant d'ententes contractuelles conclues dans le cours ordinaire des activités de sociétés d'État qui ne sont pas mandataires de Sa Majesté. À mon sens, ce résultat est contraire à l'intérêt public général, soit l'efficacité de l'appareil judiciaire.

La requête présentée en l'espèce était fondée sur trois motifs énoncés à la Règle 419 des *Règles de la Cour fédérale*. À mon avis, le motif mentionné à l'alinéa a) ne permet pas d'accueillir la requête, étant donné que, lorsqu'elle examine une requête fondée sur le motif que la déclaration ne révèle aucune cause d'action raisonnable, la Cour reconnaît comme vrais les faits allégués dans la déclaration. Dans le cas qui nous occupe, la demanderesse allègue dans sa déclaration que l'Administration de pilotage était mandataire de Sa Majesté lors des actions reprochées et c'est là une conclusion de droit que je n'ai pas acceptée. Le motif énoncé à l'alinéa c), soit le fait que la déclaration est futile ou vexatoire à l'endroit de la défenderesse Sa Majesté, constitue un fondement approprié en l'espèce, tout comme celui de l'alinéa f), soit le fait que la plaidoirie constitue un emploi abusif des procédures de la Cour, étant donné que notre Cour n'a pas la compétence voulue à l'endroit de Sa Majesté dans le cas d'une réclamation non visée par l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Pour les motifs exposés ci-dessus, la demande de Sa Majesté est accueillie. La déclaration sera rayée en entier contre la défenderesse Sa Majesté la Reine et, bien qu'aucune demande précise ne lui ait été présentée en ce sens, la Cour ordonne de son propre chef que le nom de Sa Majesté comme défenderesse dans la présente cause soit rayé de l'intitulé de la cause.

ANNEX A

A summary overview of powers of the Atlantic Pilotage Authority under the *Pilotage Act*, R.S.C., 1985, c. P-14 and the measures of control exercised by the Government of Canada (The Crown) in relation to that Authority pursuant to the *Pilotage Act* and the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11.

The Authority is a body corporate by virtue of subsection 3(1) of the *Pilotage Act* and the schedule naming it. It consists of a Chairman appointed by the Governor in Council and not more than six other members appointed by the Minister of Transport with the approval of the Governor in Council who may also appoint a Vice-Chairman (subsections 3(2),(3), section 11). The name, the location of its head office and the region of Canadian waters in which the Authority acts are set out in the Schedule to the Act and all may be changed by the Governor in Council (subsection 3(4), section 4).

Section 9 of the *Pilotage Act* specifically sets out "An Authority is not an agent of Her Majesty". The *Financial Administration Act*, Part X, deals with Crown corporations. Subsection 83(1) defines an "agent corporation" as a "Crown corporation that is expressly declared by or pursuant to any other Act of Parliament to be an agent of the Crown"; it defines "Crown corporation" as a parent Crown corporation or a wholly-owned subsidiary, and it defines "parent Crown corporation" as a corporation that is wholly owned directly by the Crown not including a departmental corporation. In this case the Atlantic Pilotage Authority is a "parent Crown corporation" by virtue of paragraph 3(1)(b) and its inclusion in the list, among others in that category, in Part I of Schedule III of the *Financial Administration Act*.

The *Financial Administration Act* also includes provisions referring exclusively to an agent corporation. It may exercise its power only as an agent of the Crown. It may contract in the name of the Crown or in its own name. Legal proceedings may be brought or taken by or against the agent corporation in its name in any court with jurisdiction as if the corporation were not an agent of the Crown. Property held in its name or the name of the Crown is vested in the Crown and may be disposed of only in accord with regulations or on the authorization of the Governor in Council. Property held by the agent corporation may not be transferred as security and borrowing may not be undertaken unless it is specifically authorized by Act of Parliament (sections 96-101).

There is no provision in the *Pilotage Act* relating to the capacity of the Authority to sue or its liability to suit, but it is subject to subsection 21(1) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, and is thus vested with the "power to sue and be sued, to contract and be contracted with by its corporate name, to have a common seal and to alter or change it at pleasure, to have perpetual succession, to acquire and hold personal property for the purposes for which the corporation is established and to alienate that property at pleasure".

Several powers of the Authority under the *Pilotage Act* appear from that Act to be exercisable without supervision by others representing the Crown. Thus, it may employ officers

ANNEXE A

Résumé des pouvoirs de l'Administration de pilotage de l'Atlantique en vertu de la *Loi sur le pilotage*, L.R.C. (1985), chap. P-14, et des mesures de contrôle exercées par le gouvernement du Canada (Sa Majesté) à l'endroit de cette Administration conformément à la *Loi sur le pilotage* et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), chap. F-11.

L'Administration est une personne morale en vertu du paragraphe 3(1) de la *Loi sur le pilotage* et de l'annexe qui la désigne. Elle se compose d'un président nommé par le gouverneur en conseil et d'au plus six autres membres que nomme le ministre des Transports, avec l'approbation du gouverneur en conseil, qui peut aussi nommer un vice-président (paragraphe 3(2) et 3(3), article 11). Le nom de l'Administration, l'emplacement de son siège social et la région dans les eaux canadiennes où elle agit sont indiqués dans l'annexe de la Loi et peuvent tous être modifiés par le gouverneur en conseil (paragraphe 3(4), article 4).

L'article 9 de la *Loi sur le pilotage* énonce explicitement ce qui suit: «Une administration n'est pas mandataire de Sa Majesté. La Partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* porte sur les sociétés d'État. Selon le paragraphe 83(1), une «société mandataire» est une «Société d'État ayant la qualité de mandataire de Sa Majesté par déclaration expresse en vertu d'une autre loi fédérale»; une «société d'État» est une société d'État mère ou filiale à cent pour cent et une société d'État mère est une personne morale appartenant directement à cent pour cent à Sa Majesté, à l'exclusion des établissements publics. Dans ce cas-ci, l'Administration de pilotage de l'Atlantique est une «société d'État mère» en vertu de l'alinéa 3(1)(b) et de son inclusion dans la liste, parmi d'autres appartenant à cette catégorie, à la partie I de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* comporte également des dispositions qui concernent exclusivement une société mandataire. Celle-ci peut exercer ses pouvoirs uniquement comme mandataire de Sa Majesté. Elle peut conclure des contrats au nom de Sa Majesté ou au sien. Des poursuites judiciaires peuvent être entamées par la société mandataire ou contre celle-ci en son nom devant tout tribunal compétent, comme si la société n'était pas mandataire de Sa Majesté. Les biens détenus en son nom ou celui de Sa Majesté sont dévolus à celle-ci et il ne peut en être disposé que conformément au règlement ou suivant l'autorisation du gouverneur en conseil. Les biens détenus par la société mandataire ne peuvent être transférés en garantie et aucun emprunt ne peut être contracté, sauf s'il est explicitement autorisé par une loi du Parlement (articles 96 à 101).

La *Loi sur le pilotage* ne renferme aucune disposition concernant le pouvoir de l'Administration d'intenter des poursuites ou d'être poursuivie, mais celle-ci est assujettie au paragraphe 21(1) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), chap. I-21, et est donc investie du «pouvoir d'ester en justice, de contracter sous sa dénomination, d'avoir un sceau et de le modifier, d'avoir succession perpétuelle, d'acquérir et de détenir des biens meubles dans l'exercice de ses activités et de les aliéner».

Il semble que plusieurs pouvoirs dont l'Administration est investie en vertu de la *Loi sur le pilotage* puissent être exercés, d'après cette Loi, sans la surveillance d'autres organismes ou

and employees, pilots and apprentices or contract with a body corporate of pilots in a given area as may be necessary for proper conduct of its work (section 15), though officers and employees are deemed to be persons employed in the Public Service for purposes of compensation and superannuation (section 16). An Authority may make by-laws for regulation of its internal affairs (section 17). It may purchase, lease or otherwise acquire land, buildings, wharves, other structures, pilot boats, radio and communication equipment and other equipment, supplies and services necessary for its purposes and it may sell or lease any of this property (section 19). It shall cancel a licence or pilotage certificate when the holder thereof does not meet required qualifications (subsection 30(2)). It may, for purposes of defraying its expenses, borrow money in Canada or elsewhere (paragraph 36(a)), and all fines levied under the Act are payable to the Authority concerned (section 49).

Several other powers of the Authority under the *Pilotage Act* are exercisable with approval or subject to supervision of the Government of Canada. Thus it may make regulations necessary for attainment of its objects with the approval of the Governor in Council (section 20), and where there is objection to a proposed regulation the Minister may order an investigation and thereafter he or she may approve, amend or disapprove of the proposed regulation (section 21). The Authority may grant licences or certificates to qualified pilots or apprentices, and may suspend or cancel any licence or certificate subject to review and decision of the Minister if there is objection to a decision of the Authority (sections 22, 23, 27, 29); and the Authority shall keep a register, in a manner approved by the Minister, of licensed pilots, apprentices and holders of certificates (section 32). The Authority shall make regulations prescribing tariffs or pilotage charges, with approval of the Governor in Council, consistent with providing a revenue sufficient to permit it to operate on a self-sustaining financial basis (section 33), and where there is objection to a proposed tariff the National Transportation Agency conducts an investigation after which it makes a recommendation binding on the Authority (sections 34, 35 [as am. by R.S.C., 1985, (3rd Supp.), c. 28, s. 359]). An Authority may issue debentures for such sums as may be determined by the Minister of Finance (paragraph 36(b)), and it may with approval of that Minister invest in bonds any moneys not immediately required for its purposes (section 37). The Auditor General of Canada is the auditor of each Authority (section 38). Finally, the Governor in Council may make regulations under the Act respecting certain general qualifications for holding of licences, for the holding of hearings by an Authority and for establishing compulsory pilotage areas (section 52 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 86]).

In addition to these powers expressly made subject to supervisory control by the Government of Canada under the *Pilotage Act*, the plaintiff points to the *Financial Administration Act* for additional measures of control over the Pilotage Authority. These include provision that any debt or obligation of a Crown

personnes qui représentent Sa Majesté. Ainsi, l'Administration peut embaucher des dirigeants et employés, des pilotes et des apprentis ou conclure un contrat de louage de services avec une personne morale formée de pilotes dans un endroit donné, selon ce qui est nécessaire à l'exercice de ses activités (article 15), bien que les fonctionnaires et les membres du personnel soient a présumés être des personnes employées dans la fonction publique aux fins de l'indemnisation et de la pension (article 16). L'Administration peut adopter des règlements régissant son activité interne (article 17). Elle peut acheter, prendre à bail ou acquérir par tout autre mode des biens-fonds, bâtiments, quais b ou autres ouvrages, des bateaux-pilotes, du matériel radio et autre matériel de transmission ou de réception et les autres matériels, fournitures et services nécessaires à ses fins et elle peut vendre ou donner à bail l'un ou l'autre de ces biens (article 19). Elle annule un brevet ou un certificat de pilotage lorsque le titulaire de celui-ci ne respecte pas les conditions prescrites c (paragraphe 30(2)). Elle peut, pour acquitter ses frais, contracter des emprunts au Canada ou ailleurs alinéa 36a)) et toutes les amendes exigées en application de la Loi doivent être payées à l'Administration concernée (article 49).

Plusieurs autres pouvoirs dont l'Administration est investie d en vertu de la *Loi sur le pilotage* peuvent être exercés avec l'approbation ou sous réserve de la surveillance du gouvernement du Canada. Ainsi, l'Administration peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, adopter des règlements nécessaires à l'exécution de sa mission (article 20) et, lorsqu'il y a une objection à l'égard d'un règlement proposé, le ministre peut ordonner une enquête et, par la suite, il peut approuver, modifier ou rejeter le règlement proposé (article 21). L'Administration peut accorder des brevets ou des certificats aux pilotes ou apprentis-pilotes ayant les qualités voulues et elle peut suspendre ou annuler tout brevet ou certificat, sous réserve de la révision par le ministre, si une décision de l'Administration est contestée (articles 22, 23, 27 et 29); en outre, l'Administration doit tenir un registre, selon la façon approuvée par le ministre, des pilotes brevetés, des apprentis et des titulaires de certificats (article 32). L'Administration doit, avec l'approbation du gouverneur en conseil, adopter des règlements prescrivant des tarifs ou droits de pilotage qui lui permettront de financer de façon autonome ses opérations (article 33) et, lorsqu'un tarif proposé est contesté, l'Office national des transports mène une enquête et formule une recommandation qui lie l'Administration (articles 34 et 35 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), chap. 28, art. 359]). L'Administration peut émettre des débetures selon les montants que fixe le ministre des Finances (alinéa 36b)) et elle peut, avec l'approbation de ce ministre, placer en obligations les sommes d'argent dont elle n'a pas immédiatement besoin à ses fins (article 37). Le vérificateur général du Canada est le vérificateur de chaque administration (article 38). Enfin, le gouverneur en conseil peut adopter des règlements sous l'autorité de la Loi à l'égard de certaines conditions générales liées à la détention des brevets, de la tenue des audiences d'une administration et de l'établissement des zones de pilotage obligatoire (article 52 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{re} suppl.), chap. 31, art. 86]).

En plus de ces pouvoirs qui sont expressément assujettis à la surveillance du gouvernement du Canada en vertu de la *Loi sur le pilotage*, la demanderesse cite d'autres dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui prévoient d'autres mesures de contrôle à l'endroit de l'Administration de pilotage.

corporation due to Her Majesty, or any claim by Her Majesty against a Crown corporation may be forgiven in whole or in part by being included as a budgetary vote in an appropriation Act, and if forgiven shall be included in the Public Accounts (subsections 25(4) and (5)). Part X includes the definition of a corporation wholly owned by the Crown (subsection 83(2)), and there is no doubt that the Pilotage Authority here is such a corporation. Paramountcy of Part X of the Act over conflicting provisions of any other Act of Parliament, except as otherwise expressly provided, is declared by section 87. By section 88 each Crown corporation is made ultimately accountable, through the appropriate Minister, to Parliament for the conduct of its affairs. Under section 89 the Governor in Council may give a directive to any parent Crown corporation and the directors shall ensure the directive is implemented in a prompt and efficient manner. Certain transactions require Parliamentary authorization (section 90), others require approval of the Governor in Council (sections 91, 94).

Other provisions relate to directors and officers of Crown corporations, their appointment by the Governor in Council, or by the appropriate Minister with approval of the Governor in Council, and their duties. Sections 109 to 114 vest responsibility for management in the board of directors (section 109). The board may by resolution make, amend or repeal any by-laws regulating the affairs of the corporation unless its charter or by-laws otherwise provide, a copy of the by-law is to be sent to the appropriate Minister and to the President of the Treasury Board, and the Governor in Council may direct the board of the corporation to make, amend or repeal a by-law (section 114). Under section 115 it is stipulated that every director and officer of a Crown corporation has a duty of care to act in good faith in the best interests of the corporation, exercising the care, diligence and skill that a reasonably prudent person would exercise in comparable circumstances, and each has a specific obligation to comply with Part X of the Act, the regulations, the charter and by-laws of the corporation.

Sections 120 to 152 of the *Financial Administration Act* deal with financial management and control. Each parent Crown corporation is required to submit annually a corporate plan to the Minister for approval of the Governor in Council, encompassing all its business and activities, including investments, and its objectives, and it must carry on business only in a manner consistent with an approved plan (section 122). Each shall also submit for approval of Treasury Board an annual operating and capital budget, with amendments as necessary (sections 123, 124). If it intends to borrow money that must be indicated in its corporate plan or an amended plan and it may not borrow without approval of the Minister of Finance with respect to the timing and the terms and conditions of the transaction (section 127). A parent Crown corporation shall, if directed by the Minister of Finance and the appropriate Minister, pay to a special account credited in its name, moneys of the corporation, and surplus money of the corporation must be paid over to the Receiver General as directed by the Minister of Finance and the appropriate Minister (sections 129, 130). Annual auditor's reports (section 132), accounts, budgets, returns, statements, documents, records, books, reports and other information as required by Treasury Board or the appro-

Ainsi, toute dette ou obligation d'une société d'État envers Sa Majesté et toute réclamation de Sa Majesté à l'encontre d'une société d'État peut être remise, en tout ou en partie, par l'inscription du montant remis, à titre de crédit budgétaire, dans une loi de crédits et il est fait état de la remise dans les Comptes publics (paragraphe 25(4) et (5)). D'après la définition d'une filiale à cent pour cent (de Sa Majesté) (paragraphe 83(2)) qui apparaît à la partie X, il n'y a aucun doute sur le fait que l'Administration de pilotage est visée par cette définition. Selon l'article 87, la partie X de la Loi l'emporte sur les dispositions incompatibles de toute autre loi du Parlement, sauf dérogation expresse. Selon l'article 88, chaque société d'État est responsable en dernier ressort, par l'intermédiaire de son ministre de tutelle, de l'exercice de ses activités. L'article 89 énonce que le gouverneur en conseil peut donner une directive à une société d'État mère et les administrateurs doivent veiller à ce que la directive soit appliquée de façon rapide et efficace. Certaines opérations nécessitent l'autorisation parlementaire (article 90), tandis que d'autres requièrent l'approbation du gouverneur en conseil (articles 91 et 94).

D'autres dispositions concernent les administrateurs et dirigeants des sociétés d'État, leur nomination par le gouverneur en conseil ou par le ministre de tutelle, avec l'approbation du gouverneur en conseil, et leurs fonctions. Les articles 109 à 114 prévoient que le conseil d'administration est responsable de la gestion (article 109). Le conseil peut, par résolution, prendre, modifier ou annuler tout règlement administratif régissant les activités de la société; sauf disposition contraire de l'acte constitutif ou des règlements administratifs de celle-ci, une copie du règlement doit être envoyée au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor et le gouverneur en conseil peut ordonner au conseil d'administration de la société de prendre, de modifier ou d'annuler un règlement (article 114). L'article 115 prévoit que chacun des administrateurs et dirigeants de la société d'État doit agir de bonne foi, au mieux des intérêts de la société, avec le soin, la diligence et la compétence d'une personne prudente et avisée, et chacun est tenu de se conformer à la partie X de la Loi et à ses règlements ainsi qu'à l'acte constitutif et aux règlements administratifs de la société.

Les articles 120 à 152 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* portent sur la gestion et le contrôle financiers. Chaque société d'État mère doit soumettre chaque année au ministre un plan d'entreprise aux fins d'approbation par le gouverneur en conseil, lequel plan traite de toutes les activités de la société, y compris ses investissements et ses objectifs, et elle doit poursuivre ses activités uniquement d'une façon compatible avec le plan approuvé (article 122). Chacune doit également soumettre à l'approbation du Conseil du Trésor un budget annuel de fonctionnement et d'investissement ainsi que les modifications nécessaires (articles 123 et 124). Si elle a l'intention de contracter des emprunts, elle doit l'indiquer dans son plan d'entreprise ou un plan modifié et elle ne peut faire d'emprunt sans l'approbation du ministre des Finances quant aux modalités de temps et aux conditions de l'opération (article 127). Une société d'État mère doit, sur instruction donnée par le ministre des Finances et le ministre de tutelle, verser ses fonds au crédit d'un compte spécial ouvert à son nom et les fonds excédentaires doivent être remis au receveur général, conformément aux directives du ministre des Finances et du ministre de tutelle (articles 129 et 130). Chaque société d'État mère doit soumettre les rapports annuels du vérificateur (article

priate Minister (section 149), and annual reports on the operations of the corporation (section 150), are to be submitted by each parent Crown corporation.

132), les comptes, les budgets, les états financiers, les déclarations, les documents, les registres, les livres, les rapports et les autres renseignements demandés par le Conseil du Trésor ou le ministre de tutelle (article 149) ainsi que les rapports annuels sur le fonctionnement de la société (article 150).