

A-786-00  
2001 FCA 317

A-786-00  
2001 CAF 317

**Radil Bros. Fishing Co. Ltd. (Appellant)**

v.

**Her Majesty the Queen in right of Canada, represented by the Regional Director-General of the Department of Fisheries and Oceans, Pacific Region, and British Columbia Packers Limited and Titan Fishing Ltd. (Respondents)**

**INDEXED AS: RADIL BROS. FISHING CO. v. CANADA (DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS, PACIFIC REGION) (C.A.)**

Court of Appeal, Desjardins, Décary and Sexton, J.J.A.  
—Vancouver, September 25, Ottawa, October 19, 2001.

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Swap of fishing licences in respect of fishing vessels — Negative impact on catch history of one of vessels for Individual Vessel Quota calculations, in spite of DFO representations to contrary — Cause of action not illegality of Minister's decision, but failure to discharge duty of care owed to fishing vessel owner by Minister — Federal fisheries legislation cannot be considered laws pertaining to navigation and shipping for purposes of Federal Court Act, s. 22(1) — Judges having civil law background reluctant to include within federal maritime law matters not traditionally associated with commerce and shipping as that would be at expense of provincial competence over property and civil rights — Federal Court's admiralty jurisdiction ought not to be extended to include essentially non-maritime matters under pretext of "modern context of commerce and shipping" — No authority for proposition fishing licence could be considered "necessaries" supplied to ship.*

*Fisheries — Swap of fishing licences in respect of fishing vessels — Negative impact on catch history of one vessel for Individual Vessel Quota calculations, in spite of DFO representations to contrary — Cause of action not illegality of Minister's decision, but failure to discharge duty of care owed to fishing vessel owner by Minister — Federal Court's admiralty jurisdiction ought not to be extended to include essentially non-maritime matters under pretext of "modern context of commerce and fishing" — No authority for proposition fishing licence could be considered "necessaries" supplied to ship.*

**Radil Bros. Fishing Co. Ltd. (appellante)**

c.

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le directeur général régional du ministère des Pêches et des Océans, Région du Pacifique, et British Columbia Packers Limited et Titan Fishing Ltd. (intimées)**

**RÉPERTORIÉ: RADIL BROS. FISHING CO. c. CANADA (MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS, RÉGION DU PACIFIQUE) (C.A.)**

Cour d'appel, juges Desjardins, Décary et Sexton, J.C.A.  
—Vancouver, 25 septembre; Ottawa, 19 octobre 2001.

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Échange de permis de pêche à l'égard de bateaux de pêche — Conséquences négatives sur les prises antérieures de l'un des bateaux en ce qui concerne les calculs du contingent individuel, malgré que le MPO soutienne le contraire — La cause d'action n'est pas l'illégalité de la décision du ministre, mais l'omission par le ministre de satisfaire à son obligation de diligence envers le propriétaire du bateau de pêche — Les lois fédérales sur les pêcheries ne peuvent pas être considérées comme des lois relatives à la navigation et à la marine marchande aux fins de l'art. 22(1) de la Loi sur la Cour fédérale — Les juges de droit civil hésitent à inclure dans le droit maritime fédéral des matières qui ne sont pas traditionnellement rattachées au contexte du commerce et de la navigation parce que cela se ferait aux dépens de la compétence provinciale en matière de propriété et droits civils dans la province — La compétence de la Cour fédérale en matière maritime ne doit pas être élargie de manière à comprendre essentiellement des matières non maritimes sous prétexte d'un «contexte moderne du commerce et des expéditions par eau» — Il n'y a aucun précédent autorisant la proposition selon laquelle un permis de pêche pourrait faire partie des «nécessités» fournies à un navire.*

*Pêches — Échange de permis de pêche à l'égard de bateaux de pêche — Conséquences négatives sur les prises antérieures de l'un des bateaux en ce qui concerne les calculs du contingent individuel, malgré que le MPO soutienne le contraire — La cause d'action n'est pas l'illégalité de la décision du ministre, mais l'omission par le ministre de satisfaire à son obligation de diligence envers le propriétaire du bateau de pêche — La compétence de la Cour fédérale en matière maritime ne doit pas être élargie de manière à comprendre essentiellement des matières non maritimes sous prétexte d'un «contexte moderne du commerce et des expéditions par eau»*

B.C. Packers offered administrative, financial and management services to the parties who fished for it and comprised its fishing fleet, including Radil Bros. (Radil). In 1993, Radil, the owner of the fishing vessel *Seacrest* used for Pacific groundfish trawl fishery (for which Radil held a category "T" licence—T8 licence) entered into an agreement whereby B.C. Packers agreed to transfer a category "A" licence (for salmon) to the *Seacrest* in consideration of payment of \$250,000 by Radil. At that time, B.C. Packers owned or held a "T" licence (T92 licence) which was issued and placed on the fishing vessel *Pacific Eagle*. At the time of the transfer of the "A" licence from B.C. Packers to Radil, B.C. Packers and the Department of Fisheries and Oceans, without the knowledge or consent of Radil, purported to exchange licence T8, issued to Radil in respect of the *Seacrest*, for licence T92 issued in respect of the *Pacific Eagle*. Prior to the swap of licences T8 and T92, and unknown to Radil at the time, the Department represented to B.C. Packers that the swap would not impact on the catch history of the *Seacrest* for the purposes of calculating the individual vessel quota (IVQ) of the *Seacrest* and that its catch history would remain with it even though the licence had been swapped. But, for the 1997 IVQ allocation for the *Seacrest*, the Department used the catch history of the *Pacific Eagle* rather than the *Seacrest*. As a result, the *Seacrest* received a significantly lower IVQ than it would have, based on its own catch history.

In February 1998, Radil initiated judicial review proceedings attacking the transfer. A motion to strike the application was dismissed, but the Motions Judge directed that the matter be treated and proceeded with as an action. In order to comply, Radil filed a statement of claim for a declaration that the transfer was invalid and for damages as against the Crown, and for damages as against B.C. Packers and Titan Fishing Ltd., who had bought the *Pacific Eagle* together with licence T8 in 1995. In March 1999, Radil filed a statement of claim seeking declarations and damages against the Crown and B.C. Packers and for a declaration against Titan. Radil also filed an identical action in the Supreme Court of British Columbia. In June 1999, the Crown's motion to set aside, strike or dismiss the statement of claim was dismissed, but the plaintiff was directed to add to the pleading grounds upon which the Minister's discretionary decision might be challenged, grounds that might include malfeasance. In November 2000, a Federal Court Trial Division decision struck out the statement of claim.

— *Il n'y a aucun précédent autorisant la proposition selon laquelle un permis de pêche pourrait faire partie des «nécessités» fournies à un navire.*

La société B.C. Packers offrait des services administratifs et financiers et des services de gestion aux parties qui pêchaient pour elle et se joignaient à sa flotte de pêche, notamment Radil Bros. (Radil). En 1993, Radil, la propriétaire du bateau de pêche *Seacrest* utilisé pour la pêche au chalut du poisson de fond (pour laquelle Radil détenait un permis de catégorie «T»)—un permis T8) a conclu une entente dans laquelle B.C. Packers s'engageait à transférer un permis de catégorie «A» (pour la pêche du saumon) au *Seacrest*, moyennant le versement par Radil d'une somme de 250 000 \$. À l'époque, B.C. Packers possédait ou détenait un permis de catégorie «T» (un permis T92), qui avait été délivré et placé sur le bateau de pêche *Pacific Eagle*. À l'époque du transfert du permis «A» de B.C. Packers à Radil, B.C. Packers et le ministère des Pêches et des Océans auraient, sans la connaissance ou le consentement de Radil, échangé le permis T8 délivré à Radil à l'égard du *Seacrest* pour le permis T92 délivré à l'égard du *Pacific Eagle*. Avant l'échange des permis T8 et T92, et à l'insu de Radil à l'époque, le Ministère indiqua à B.C. Packers que l'échange serait sans effet sur les prises antérieures du *Seacrest* aux fins du calcul du contingent individuel du *Seacrest* et que les prises antérieures du *Seacrest* resteraient avec le *Seacrest* malgré l'échange du permis. Mais pour établir le contingent individuel du *Seacrest* pour l'année 1997, le Ministère s'est servi des prises antérieures du *Pacific Eagle* et non de celles du *Seacrest*. Le *Seacrest* recevait donc un contingent individuel nettement inférieur à celui qu'il aurait eu compte tenu de ses propres prises antérieures.

En février 1998, Radil a déposé une procédure en contrôle judiciaire contestant le transfert. Une requête en radiation de la demande a été rejetée, mais le juge des requêtes a ordonné que la demande soit instruite comme s'il s'agissait d'une action. Pour se conformer à l'ordonnance, Radil a déposé une déclaration dans laquelle elle sollicitait un jugement déclaratoire selon lequel le transfert était invalide et des dommages-intérêts contre la Couronne et contre B.C. Packers et Titan Fishing Ltd., qui avaient acheté toutes deux le *Pacific Eagle* ainsi que le permis T8 en 1995. En mars 1999, Radil a déposé une déclaration dans laquelle elle sollicitait des jugements déclaratoires et des dommages-intérêts contre la Couronne et B.C. Packers et un jugement déclaratoire contre Titan. Radil a également déposé une action identique devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique. En juin 1999, la requête de la Couronne en vue de l'annulation, de la radiation ou du rejet de la déclaration a été rejetée, mais il a été ordonné à la demanderesse d'ajouter à l'acte de procédure les moyens susceptibles de fonder une contestation de la décision discrétionnaire du ministre, moyens qui pourront englober la prévarication. En novembre 2000, une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale a radié la déclaration.

The issues were: whether there is a reasonable cause of action against the Crown; whether the Federal Court has jurisdiction with respect to the claim against B.C. Packers; if so on one or both points, whether a stay should be ordered.

*Held*, the appeal should be allowed in part. With respect to the declaratory relief sought in the statement of claim, the appeal should be allowed, and the statement of claim struck. With respect to the claim in damages against the Crown, the appeal should be dismissed and the statement of claim should be struck. With respect to the claim against B.C. Packers, the appeal should be allowed and the statement of claim quashed for lack of jurisdiction of the Federal Court. With respect to the claim against Titan, the appeal should be allowed and the statement of claim quashed.

Both the Prothonotary and the Motions Judge appear to have misunderstood the true nature of the cause of action alleged by Radil in its claim for damages against the Crown. The Prothonotary seemed to have viewed the cause of action as being “the way in which he [the Minister] calculated the IVQ”. The Motions Judge apparently based his decision on an understanding that the cause of action was the illegality of the decision of the Minister, rather than the duty of care owed to Radil by the Minister or his officers whatever the legality of the decision.

It is premature, at this early stage of the proceedings, to conclude that Radil has no chance, with appropriate amendments, to demonstrate that the alleged negligent misrepresentation was part of an operational, as opposed to policy decision, that there was a *prima facie* duty of care and that the scope of the duty was not, in the circumstances, to be negatived or limited.

The Prothonotary erred when he went on to allow the amendments on grounds of malfeasance or on grounds similar to those associated with judicial review proceedings.

The appeal with respect to the claim in damages against the Crown should be allowed and the original and amended statement of claim should be struck out, but with leave to file a re-amended statement of claim in accordance with these reasons.

For the Federal Court to have jurisdiction, there must be a statutory grant of jurisdiction by Parliament, there must be an existing body of federal law essential to the disposition of the case which nourishes the statutory grant of jurisdiction, and the law on which the case is based must be “a law of Canada” within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867*.

Subsection 22(1) of the *Federal Court Act* grants jurisdiction to the Trial Division with respect to relief sought under either Canadian maritime law or any other law of Canada relating to any matter coming within the class of subject of navigation

Voici quelles étaient les questions en litiges: y a-t-il une cause d’action valable contre la Couronne; la Cour fédérale du Canada a-t-elle compétence pour statuer sur le recours déposé contre B.C. Packers; s’il est répondu par l’affirmative aux deux questions ou à l’une d’elles, une suspension devrait-elle être ordonnée?

*Arrêt*: l’appel doit être accueilli en partie. S’agissant du jugement déclaratoire demandé dans la déclaration, l’appel doit être accueilli et la déclaration doit être radiée. S’agissant de la demande de dommages-intérêts contre la Couronne, l’appel doit être rejeté et la déclaration doit être radiée. S’agissant de la demande déposée contre B.C. Packers, l’appel doit être accueilli et la déclaration doit être annulée pour incompétence de la Cour fédérale. S’agissant de la demande déposée contre Titan, l’appel doit être accueilli et la déclaration doit être annulée.

Le protonotaire et le juge des requêtes semblent tous deux ne pas avoir très bien compris la véritable nature de la cause d’action alléguée par Radil dans sa demande de dommages-intérêts contre la Couronne. Le protonotaire semble avoir exprimé l’avis que la cause d’action était «la manière dont il (le ministre) a calculé le contingent individuel». Le juge des requêtes semble avoir fondé sa décision sur l’idée que la cause d’action était l’illégalité de la décision du ministre, plutôt que l’obligation de diligence du ministre ou de ses représentants envers Radil, quelle que soit la légalité de la décision.

Il est prématuré à ce stade initial de l’instance de conclure que Radil n’a aucun moyen, avec les modifications adéquates, de prouver que la présumée déclaration inexacte entachée de négligence s’inscrivait dans une décision opérationnelle et non une décision de principe, qu’il y avait *prima facie* une obligation de diligence et que la portée de l’obligation ne devait pas, eu égard aux circonstances, être rejetée ou restreinte.

Le protonotaire a commis une erreur lorsqu’il a autorisé ensuite les modifications fondées sur des moyens pouvant englober la prévarication ou sur des moyens semblables à ceux qui intéressent les procédures de contrôle judiciaire.

Pour ce qui est de la demande de dommages-intérêts contre la Couronne, l’appel devrait être accueilli et la déclaration originale ainsi que la déclaration modifiée devraient être radiées, mais avec autorisation de déposer une déclaration de nouveau modifiée, en conformité avec les présents motifs.

Pour que la Cour fédérale soit compétente, il doit y avoir attribution législative de compétence par le Parlement, il doit exister un ensemble de règles juridiques fédérales qui permettent de disposer de l’affaire et qui confirment l’attribution législative de compétence, et la loi sur laquelle l’affaire est fondée doit être «une loi du Canada» selon l’expression employée dans l’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le paragraphe 22(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* attribue une compétence à la Section de première instance à l’égard de toute réparation demandée en vertu du droit maritime canadien ou d’une loi fédérale concernant la navigation ou la marine

and shipping (subsection 91(10) of the *Constitution Act, 1867*), not, as here, laws relating to fisheries.

Nor is the matter at issue “Canadian maritime law”. What is at issue here is a claim in tort by the owner of a fishing vessel against his agent for failure to ensure a proper transfer of fishing licences by the Department of Fisheries and Oceans. To the extent that any enlargement of the concept of “Canadian maritime law” is generally made at the expense of the provincial competence in the matter of “Property and Civil Rights in the Province”, it is easy to understand the reluctance of civil law judges to include within federal maritime law matters that have traditionally not been associated with the context of commerce and shipping. It is one thing to adjust, as the Supreme Court invites us to do, the maritime jurisdiction of the Federal Court to “the modern context of commerce and shipping”, it is another to extend it, through the pretext of modernity, to claims the foundation or source of which was, and still is, essentially a non-maritime matter.

There is no authority that has gone so far as to extend the concept of “Canadian maritime law” to matters initially arising out of an agreement to purchase a fishing licence from a private party, or to matters arising out of a breach of an agency contract entered into for the purpose of purchasing a fishing licence for a private party. No authority has included in “Canadian maritime law” matters related to the issuance of fishing licences or the attribution of fishing quotas independent of a cause of action already integrally connected to maritime matters. Here, the sole factor possibly connected to maritime law is the fact that the licence with respect to which the agency contract was entered into happens to be issued in relation to an activity occurring at sea.

There was no authority for the proposition that a fishing licence could be considered “necessaries” supplied to a ship. Fishing licences are not issued on the credit of a ship and the Minister can not be compared with a creditor or necessaries claimant. Radil’s claim for breach of a contract of agency falls outside the Court’s admiralty jurisdiction and the claim against B.C. Packers must be struck.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91(10),(12),(18), 101.

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) “Canadian maritime law” (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18 (as am., *idem*, s. 4), 18.4(2) (as enacted *idem*, s. 5), 22(1),

marchande (paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*), et non pas, comme en l’espèce, en vertu de lois relatives aux pêches.

La matière en litige ne relève pas du «droit maritime canadien». Ce dont il s’agit ici, c’est d’une action délictuelle introduite par le propriétaire d’un bateau de pêche contre son mandataire qui n’aurait pas veillé à ce que le ministère des Pêches et des Océans procède à un transfert valide des permis de pêche. Dans la mesure où tout accroissement de la notion de «droit maritime canadien» se fait généralement aux dépens de la compétence provinciale en matière de «propriété et droits civils dans la province», il est facile de comprendre l’hésitation des juges de droit civil à inclure dans le droit maritime fédéral des matières qui ne sont pas traditionnellement rattachées au contexte du commerce et de la navigation. C’est une chose d’adapter, comme nous y invite la Cour suprême, la compétence de la Cour fédérale en matière maritime au «contexte moderne du commerce et des expéditions par eau», c’en est une autre de l’élargir, sous prétexte de la moderniser, aux revendications dont le fondement ou la source était, et est encore, essentiellement une matière non maritime.

Il n’y a aucun précédent qui soit allé jusqu’à étendre la notion de «droit maritime canadien» à des matières découlant au départ de l’engagement d’acheter un permis de pêche à un particulier, ou à des matières découlant de la rupture d’un contrat de mandat conclu dans le dessein d’acheter un permis de pêche à un particulier. Il n’y a non plus aucun précédent qui ait englobé dans le «droit maritime canadien» des matières se rapportant à la délivrance de permis de pêche ou à l’attribution de contingents de pêche indépendamment d’une cause d’action déjà entièrement liée aux matières maritimes. Ici, le seul facteur qui pourrait être rattaché au droit maritime est le fait que le permis à l’égard duquel a été conclu le contrat de mandat se trouve à avoir été délivré pour une activité devant se dérouler en mer.

Il n’y avait aucun précédent autorisant la proposition selon laquelle un permis de pêche pourrait faire partie des «nécessités» fournies à un navire. Les permis de pêche ne sont pas délivrés sur le crédit d’un navire, et le ministre ne peut pas être comparé à un demandeur de nécessités ou à un créancier. La demande de dommages-intérêts de Radil pour rupture d’un contrat de mandat ne relève pas de la compétence de la Cour fédérale du Canada en matière maritime et la déclaration doit être radiée en ce qui concerne B.C. Packers.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi sur le Canada de 1982*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91(10), (12), (18), 101.

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «droit maritime canadien» (mod. par L.C. 1990, ch. 8,

(2)(m), 23.

*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, r. 221(1)(a).art. 1), 18 (mod., *idem*, art. 4), 18.4(2) (édicte, *idem*, art. 5), 22(1),(2)m), 23.*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, règle 221(1)a).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959; (1990), 74 D.L.R. (4th) 321; [1990] 6 W.W.R. 385; 49 B.C.L.R. (2d) 273; 4 C.C.L.T. (2d) 1; 43 C.P.C. (2d) 105; 117 N.R. 321; *Sweet v. Canada* (1999), 249 N.R. 17 (F.C.A.); *ITO — International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241; *Monk Corp. v. Island Fertilizers Ltd.*, [1991] 1 S.C.R. 779; (1991), 80 D.L.R. (4th) 58; 123 N.R. 1; *Bornstein Seafoods Canada Ltd. v. Hutcheon* (1997), 140 F.T.R. 241 (F.C.T.D.); *Inter Atlantic Canada Ltd. v. Rio Cuyaguatete (The)*, 2001 FCT 306; [2001] F.C.J. No. 549 (T.D.) (QL); *Amirault v. Prince Nova (The)* (1998), 147 F.T.R. 133 (F.C.T.D.); *Transports Insurance Co. Inc. v. The Ship "Ondine" et al.* (1982), 138 D.L.R. (3d) 745; 44 N.R. 630 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [1982] 2 S.C.R. xi; *Joys v. M.N.R.*, [1996] 1 F.C. 149; (1995), 128 D.L.R. (4th) 385; 189 N.R. 175 (C.A.); *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; (1976), 9 N.R. 471; *Quebec and Ontario Transportation Co. Ltd. v. The Incan St. Laurent*, [1979] 2 F.C. 834; (1979), 104 D.L.R. (3d) 139; 29 N.R. 39 (C.A.); affd [1980] 2 S.C.R. 242; (1980), 121 D.L.R. (3d) 510; 33 N.R. 528.

## DISTINGUISHED:

*Thompson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 41 Admin. L.R. (2d) 10; 118 F.T.R. 269; 37 Imm. L.R. (2d) 9 (F.C.T.D.); *Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 646; (1997), 147 D.L.R. (4th) 93; 212 N.R. 63 (C.A.); *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1995] 2 F.C. 467; (1995), 123 D.L.R. (4th) 180; 29 Admin. L.R. (2d) 264; 24 C.C.L.T. (2d) 1; 179 N.R. 241 (C.A.); *Pakistan National Shipping Corp. v. Canada*, [1997] 3 F.C. 601; (1997), 212 N.R. 304 (C.A.); *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273; (1990), 77 D.L.R. (4th) 25; [1991] 2 W.W.R. 195; 52 B.C.L.R. (2d) 187; 120 N.R. 109; *H. Smith Packing Corp. v. Gainvir Transport Ltd.* (1989), 61 D.L.R. (4th) 489; 99 N.R. 54 (F.C.A.); *Kuhr v. The Friedrich Busse*, [1982] 2 F.C. 709; (1982), 134 D.L.R. (3d) 261 (T.D.).

## REFERRED TO:

*Queen v. Cognos Inc.*, [1993] 1 S.C.R. 87; (1993), 99 D.L.R. (4th) 626; 45 C.C.E.L. 153; 14 C.C.L.T. (2d) 113; 93 CLLC 14,019; 147 N.R. 169; 60 O.A.C. 1.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959; (1990), 74 D.L.R. (4th) 321; [1990] 6 W.W.R. 385; 49 B.C.L.R. (2d) 273; 4 C.C.L.T. (2d) 1; 43 C.P.C. (2d) 105; 117 N.R. 321; *Sweet c. Canada* (1999), 249 N.R. 17 (C.A.F.); *ITO — International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241; *Monk Corp. c. Island Fertilizers Ltd.*, [1991] 1 R.C.S. 779; (1991), 80 D.L.R. (4th) 58; 123 N.R. 1; *Bornstein Seafoods Canada Ltd. c. Hutcheon* (1997), 140 F.T.R. 241 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Inter Atlantic Canada Ltd. c. Rio Cuyaguatete (Le)*, 2001 FCT 306; [2001] A.C.F. n° 549 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Amirault c. Prince Nova (Le)* (1998), 147 F.T.R. 133 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Transports Insurance Co. Inc. c. Le navire «Ondine» et al.* (1982), 138 D.L.R. (3d) 745; 44 N.R. 630 (C.A.F.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [1982] 2 R.C.S. xi; *Joys c. M.R.N.*, [1996] 1 C.F. 149; (1995), 128 D.L.R. (4th) 385; 189 N.R. 175 (C.A.); *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Liée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054; (1976), 9 N.R. 471; *Quebec and Ontario Transportation Co. Ltd. c. Le Incan St. Laurent*, [1979] 2 C.F. 834; (1979), 104 D.L.R. (3d) 139; 29 N.R. 39 (C.A.); conf. par [1980] 2 R.C.S. 242; (1980), 121 D.L.R. (3d) 510; 33 N.R. 528.

## DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Thompson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 41 Admin. L.R. (2d) 10; 118 F.T.R. 269; 37 Imm. L.R. (2d) 9 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 646; (1997), 147 D.L.R. (4th) 93; 212 N.R. 63 (C.A.); *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1995] 2 C.F. 467; (1995), 123 D.L.R. (4th) 180; 29 Admin. L.R. (2d) 264; 24 C.C.L.T. (2d) 1; 179 N.R. 241 (C.A.); *Pakistan National Shipping Corp. c. Canada*, [1997] 3 C.F. 601; (1997), 212 N.R. 304 (C.A.); *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273; (1990), 77 D.L.R. (4th) 25; [1991] 2 W.W.R. 195; 52 B.C.L.R. (2d) 187; 120 N.R. 109; *H. Smith Packing Corp. c. Gainvir Transport Ltd.* (1989), 61 D.L.R. (4th) 489; 99 N.R. 54 (C.A.F.); *Kuhr c. Le Friedrich Busse*, [1982] 2 C.F. 709; (1982), 134 D.L.R. (3d) 261 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISION CITÉE:

*Queen c. Cognos Inc.*, [1993] 1 R.C.S. 87; (1993), 99 D.L.R. (4th) 626; 45 C.C.E.L. 153; 14 C.C.L.T. (2d) 113; 93 CLLC 14,019; 147 N.R. 169; 60 O.A.C. 1.

## AUTHORS CITED

Meeson, Nigel. *Admiralty Jurisdiction and Practice*, 2nd ed. London: LLP Professional Publications, 2000.  
 Tetley, William. *Maritime Liens and Claims*, 2nd ed. Montréal: International Shipping Publications, Blais, 1998.

APPEAL from a Trial Division order (*Radil Bros. Fishing Co. v. Canada (Department of Fisheries and Oceans, Pacific Region)* (2000), 29 Admin. L.R. (3d) 159) allowing an appeal from a Prothonotary's order (*Radil Bros. Fishing Co. v. Canada (Department of Fisheries and Oceans, Pacific Region)* (1999), 175 F.T.R. 182) and striking out in its entirety the statement of claim in Court file T-382-99. Appeal allowed in part.

## APPEARANCES:

*J. Raymond Pollard* for appellant.  
*Paul F. Partridge* for respondent Her Majesty the Queen.  
*Murray B. Blok* for respondent British Columbia Packers Limited.  
*David R. Brown* for respondent Titan Fishing Ltd.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Richard Buell Sutton*, Vancouver, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Her Majesty the Queen.  
*Fasken Martineau Dumoulin*, Vancouver, for respondent British Columbia Packers Limited.  
*Stikeman Elliott*, Vancouver, for respondent Titan Fishing Ltd.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

[1] DÉCARY J.A.: This is an appeal from an order of McKeown J. (2000), 29 Admin. L.R. (3d) 159 (F.C.T.D.), allowing an appeal from an order of Prothonotary Hargrave (reported at (1999), 175 F.T.R. 182 (F.C.T.D.)) and striking out in its entirety the statement of claim in Court file T-382-99.

[2] The appeal illustrates once again the confusion that may arise from a misunderstanding of the system of parallel proceedings which the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] imposes on litigants where they

## DOCTRINE

Meeson, Nigel. *Admiralty Jurisdiction and Practice*, 2nd ed. London: LLP Professional Publications, 2000.  
 Tetley, William. *Maritime Liens and Claims*, 2nd ed. Montréal: International Shipping Publications, Blais, 1998.

APPEL d'une ordonnance de la Section de première instance (*Radil Bros. Fishing Co. c. Canada (Ministère des Pêches et des Océans, Région du Pacifique)* (2000), 29 Admin. L.R. (3d) 159) autorisant un appel à l'encontre d'une ordonnance du protonotaire (*Radil Bros. Fishing Co. c. Canada (Ministère des Pêches et des Océans, Région du Pacifique)* (1999), 175 F.T.R. 182) et radiant en entier la déclaration du dossier T-382-99. Appel accueilli en partie.

## ONT COMPARU:

*J. Raymond Pollard* pour l'appelante.  
*Paul F. Partridge* pour l'intimée Sa Majesté la Reine.  
*Murray B. Blok* pour l'intimée British Columbia Packers Limited.  
*David R. Brown* pour l'intimée Titan Fishing Ltd.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Richard Buell Sutton*, Vancouver, pour l'appelante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée Sa Majesté la Reine.  
*Fasken Martineau Dumoulin*, Vancouver, pour l'intimée British Columbia Packers Limited.  
*Stikeman Elliott*, Vancouver, pour l'intimée Titan Fishing Ltd.

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

[1] LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Il s'agit d'un appel à l'encontre d'une ordonnance du juge McKeown (2000), 29 Admin. L.R. (3d) 159 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) qui avait fait droit à un appel à l'encontre d'une ordonnance du protonotaire Hargrave (publiée à (1999), 175 F.T.R. 182 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)) et avait radié dans son intégralité la déclaration portant le numéro du greffe T-382-99.

[2] L'appel illustre encore une fois la confusion qui peut résulter d'une incompréhension du système de procédures parallèles que la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7] impose aux plaideurs lorsqu'ils

wish, on the one hand, to challenge the legality of a federal board's decision by an application for judicial review, and on the other hand, to seek damages from the Crown through an action in tort.

[3] The appeal also raises an interesting question as to the extent of the Federal Court's jurisdiction in maritime matters.

[4] To fully understand the reasons that follow, it is essential to have an extensive look at the facts as they are alleged in the statement of claim and the proceedings which are relevant to the issues raised in the appeal.

#### The facts as alleged in the statement of claim

[5] The action arises out of fishing licence transactions which involve the appellant (Radil), the Regional Director General of the Department of Fisheries and Oceans for the Pacific Region (the Minister), British Columbia Packers Limited (B.C. Packers) and Titan Fishing Ltd. (Titan).

[6] Radil was the owner, in 1993, of the fishing vessel *Seacrest*, an 86-foot vessel used to fish for groundfish in the Pacific Groundfish Trawl Fishery. Since 1976, a fishing licence was required in order to participate in the groundfish trawl fishery.

[7] A fishing licence is a document by which the Minister of Fisheries and Oceans (the Minister) grants permission to an individual, company or vessel to engage in the harvest of certain species of fish, subject to any conditions attached to the licence. A licence is issued for one year. A category "T" licence was required with respect to the groundfish trawl fishery. Commencing in or about 1986, and continuing until 1992, a category "T" licence together with validation tab 0008 (T8 licence) was issued to Radil with respect to the *Seacrest*.

[8] At all times material to the action, B.C. Packers held themselves out as offering administrative, financial and management services to the parties who fished for them and comprised their fishing fleet, including Radil. The services provided by B.C. Packers included: applying for fishing licences on behalf of the members of its fishing fleet and advising these members of changes to fishing regulations and fisheries management.

veulent d'une part contester la légalité de la décision d'un office fédéral par demande de contrôle judiciaire et d'autre part obtenir réparation de la Couronne par action délictuelle.

[3] L'appel soulève aussi une question intéressante sur l'étendue de la compétence de la Cour fédérale dans les matières maritimes.

[4] Pour bien comprendre les motifs qui suivent, il est essentiel d'examiner attentivement les faits tels qu'ils apparaissent dans la déclaration, ainsi que les procédures qui sont reliées aux questions soulevées dans l'appel.

#### Les faits tels qu'ils apparaissent dans la déclaration

[5] L'action découle d'opérations en matière de permis de pêche qui mettent en cause l'appelante (Radil), le directeur général régional du ministère des Pêches et des Océans pour la Région du Pacifique (le ministre), British Columbia Packers Limited (B.C. Packers) et Titan Fishing Ltd. (Titan).

[6] Radil était en 1993 la propriétaire du bateau de pêche *Seacrest*, un bateau de 86 pi utilisé pour pêcher le poisson de fond dans la zone de pêche au chalut du poisson de fond du Pacifique. Depuis 1976, il fallait un permis de pêche pour participer à la pêche au chalut du poisson de fond.

[7] Un permis de pêche est un document par lequel le ministre des Pêches et des Océans (le ministre) accorde à une personne, une entreprise ou un bateau l'autorisation de se livrer à la récolte de certaines espèces de poisson, sous réserve des conditions inscrites dans le permis. Un permis est délivré pour une année. Un permis de catégorie «T» était nécessaire pour la pêche au chalut du poisson de fond. À partir de 1986, et jusqu'en 1992, un permis de catégorie «T» accompagné d'une plaquette de validation 0008 (le permis T8) a été délivré à Radil pour le *Seacrest*.

[8] À toutes les époques pertinentes, la société B.C. Packers s'est présentée comme une entreprise offrant des services administratifs et financiers et des services de gestion aux parties qui pêchaient pour elle et se joignaient à sa flotte de pêche, notamment Radil. B.C. Packers offrait les services suivants: elle demandait les permis de pêche au nom des membres de sa flotte de pêche et elle informait les membres en question des

- [9] On January 13, 1993, B.C. Packers submitted to the Department of Fisheries and Oceans (Department) an application for the reissuance of licence T8 to Radil for the *Seacrest* for 1993. The licence was issued on January 22, 1993.
- [10] On June 7, 1993, Radil and B.C. Packers entered into an agreement whereby B.C. Packers agreed to transfer a category "A" licence (for salmon) to the *Seacrest* in consideration for payment of \$250,000 by Radil.
- [11] At that time, B.C. Packers owned or held licence T92, which was issued and placed on the fishing vessel *Pacific Eagle*, a vessel then owned by Polar Star Enterprises Ltd. and with whom B.C. Packers had an arrangement for the placement of the T92 licence.
- [12] At the time of the transfer of the "A" licence from B.C. Packers to Radil, B.C. Packers and the Department, without the knowledge or consent of Radil, purported to exchange licence T8 issued to Radil in respect of the *Seacrest* for licence T92 owned by B.C. Packers and issued in respect of the *Pacific Eagle*.
- [13] Radil paid B.C. Packers for the "A" licence and was advised by B.C. Packers on August 3, 1993, that the "A" licence had been transferred and issued by the Department in respect of the *Seacrest*.
- [14] Prior to the swap of licences T8 and T92, and unknown to Radil at the time, the Department represented to B.C. Packers that the swap would not impact on the catch history of the *Seacrest* for the purposes of calculating the individual vessel quota (IVQ) of the *Seacrest* and that the catch history of the *Seacrest* would remain with the *Seacrest* even though the licence had been swapped.
- [15] On May 25, 1995, the *Pacific Eagle*, together with licence T8, was sold to Titan.
- [16] On March 18, 1997, it was announced that a new Groundfish Trawl Fishery Management Plan that introduced IVQs in that fishery had been approved by the
- modifications apportées aux règlements de pêche et à la gestion des pêches.
- [9] Le 13 janvier 1993, B.C. Packers présentait au Ministère des Pêches et des Océans (le Ministère) une demande de délivrance d'un nouveau permis T8 à Radil pour le *Seacrest* pour l'année 1993. Le permis a été délivré le 22 janvier 1993.
- [10] Le 7 juin 1993, Radil et B.C. Packers concluaient une entente dans laquelle B.C. Packers s'engageait à transférer un permis de catégorie «A» (pour la pêche du saumon) au *Seacrest*, moyennant le versement par Radil d'une somme de 250 000 \$.
- [11] À l'époque, B.C. Packers possédait ou détenait un permis T92, qui avait été délivré et placé sur le bateau de pêche *Pacific Eagle*, un bateau qui appartenait alors à la société Polar Star Enterprises Ltd., avec laquelle B.C. Packers avait conclu un arrangement pour le placement du permis T92.
- [12] À l'époque du transfert du permis «A» de B.C. Packers à Radil, B.C. Packers et le Ministère auraient, sans la connaissance ou le consentement de Radil, échangé le permis T8 délivré à Radil à l'égard du *Seacrest* pour le permis T92 appartenant à B.C. Packers et délivré à l'égard du *Pacific Eagle*.
- [13] Radil a payé à B.C. Packers la somme convenue pour le permis «A» et fut informée par B.C. Packers le 3 août 1993 que le permis «A» avait été transféré et délivré par le Ministère à l'égard du *Seacrest*.
- [14] Avant l'échange des permis T8 et T92, et à l'insu de Radil à l'époque, le Ministère indiqua à B.C. Packers que l'échange serait sans effet sur les prises antérieures du *Seacrest* aux fins du calcul du contingent individuel du *Seacrest* et que les prises antérieures du *Seacrest* resteraient avec le *Seacrest* malgré l'échange du permis.
- [15] Le 25 mai 1995, le *Pacific Eagle* était vendu à Titan avec le permis T8.
- [16] Le 18 mars 1997, on annonça qu'un nouveau plan de gestion de la pêche au chalut du poisson de fond, un plan qui instituait des contingents individuels de bateau



Minister. The information used to generate the IVQ allocation for the *Seacrest* was mailed that very day to Radil.

[17] On receiving the letter of March 18, 1997, Radil first became aware that the “T” licence referred to as being held by Radil with respect to the *Seacrest* was T92 rather than T8 and that the IVQ of the *Seacrest* was calculated based on the catch history of the *Pacific Eagle* rather than the *Seacrest*. As a result, the *Seacrest* received a significantly lower IVQ than it would have, based on its own catch history.

#### The proceedings

[18] On February 4, 1998, Radil filed an originating notice of motion under section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] of the *Federal Court Act* in the Federal Court of Canada, Trial Division (File No. T-192-98). It sought the following remedies (A.B., at pages 113-114):

- (a) an order of mandamus or in the nature of mandamus requiring the Respondent the Director General of the Department of Fisheries and Oceans, Pacific Region, to make a decision with regard to the issuance of licence “T” 0008 to the Applicant for the 1998-1999 fishery,
- (b) a declaration that the purported transfer of licence “T” 0008 on August 3, 1993, was unauthorized, illegal, invalid, or otherwise ineffective and that the Applicant is the rightful holder of the licence,
- (c) a declaration that the Applicant is entitled to the issued “T” licence 0008 for the 1998-1999 fishery and is entitled to the individual vessel quota issued to “T” licence 0008 in 1997.

[19] In February 1998, Titan brought a motion seeking an order striking out Radil’s application as an abuse of process or, in the alternative, to have the application treated and proceeded with as an action pursuant to subsection 18.4(2) [as enacted *idem*, s. 5] of the *Federal Court Act*. Campbell J. dismissed the application to strike but directed that the matter be treated and proceeded with as an action.

[20] On March 24, 1998, in order to comply with Campbell J.’s order, Radil filed a statement of claim in

dans cette pêche, avait été approuvé par le ministre. L’information utilisée pour établir le contingent du *Seacrest* fut postée ce même jour à Radil.

[17] À la lecture de la lettre du 18 mars 1997, Radil apprit que le permis «T» indiqué comme permis détenu par Radil pour le *Seacrest* était un permis T92 plutôt qu’un permis T8 et que le contingent individuel du *Seacrest* était calculé d’après les prises antérieures du *Pacific Eagle* et non d’après celles du *Seacrest*. Le *Seacrest* recevait donc un contingent nettement inférieur à celui qu’il aurait eu compte tenu de ses propres prises antérieures.

#### Les procédures

[18] Le 4 février 1998, Radil déposait devant la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada (n° du greffe T-192-98) un avis de requête introductive d’instance en vertu de l’article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] de la *Loi sur la Cour fédérale*. Elle demandait les mesures correctives suivantes (D.A., aux pages 113 et 114):

- a) une ordonnance de *mandamus* ou de la nature d’un *mandamus* obligeant l’intimé, le directeur général du ministère des Pêches et des Océans, Région du Pacifique, à prendre une décision quant à la délivrance du permis «T» 0008 au demandeur pour la pêche de 1998-1999,
- b) une déclaration selon laquelle le présumé transfert du permis «T» 0008 en date du 3 août 1993 était non autorisé, illégal, invalide ou inopérant de quelque autre manière, et que la demanderesse est le véritable titulaire du permis,
- c) une déclaration selon laquelle la demanderesse a droit au permis «T» 0008 délivré pour la pêche de 1998-1999 et a droit au contingent individuel de bateau accordé pour le permis «T» 0008 en 1997.

[19] En février 1998, Titan présentait une requête pour que soit rendue une ordonnance radiant la demande de Radil, qualifiée d’abus de procédure, ou, subsidiairement, pour que la demande de Radil soit instruite comme s’il s’agissait d’une action, conformément au paragraphe 18.4(2) [édicte, *idem*, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le juge Campbell a rejeté la requête en radiation mais ordonné que la demande de Radil soit instruite comme s’il s’agissait d’une action.

[20] Le 24 mars 1998, pour se conformer à l’ordonnance du juge Campbell, Radil déposait une

T-192-98 whose prayer for relief reads as follows (A.B., at pages 123-124):

WHEREFORE THE PLAINTIFF CLAIMS AGAINST THE DEFENDANT, HER MAJESTY THE QUEEN, as represented by the DIRECTOR GENERAL OF THE DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS, PACIFIC REGION:

- (a) a declaration that the purported transfer of licence 'T' 0008 on August 3, 1993 was unauthorized, illegal, invalid, or otherwise ineffective and that the Plaintiff is the rightful holder of the licence,
- (b) a declaration that the Plaintiff is entitled to be issued licence 'T' 0008 and is entitled to the individual vessel quotas issued to licence 'T' 0008,
- (c) damages for loss of revenue which the Plaintiff has suffered and will suffer as a result of the substitution of licence 'T' 0092 for licence 'T' 0008,
- (d) general damages relating to the diminution in value between licence 'T' 0008 and 'T' 0092

...

WHEREFORE THE PLAINTIFF CLAIMS AGAINST THE DEFENDANT, BRITISH COLUMBIA PACKERS LIMITED:

- (a) damages for loss of revenue which the Plaintiff has suffered and will suffer as a result of the substitution of licence 'T' 0092 for licence 'T' 0008,
- (b) general damages relating to the diminution in value between licence 'T' 0008 and 'T' 0092

...

WHEREFORE THE PLAINTIFF CLAIMS AGAINST THE DEFENDANT, TITAN FISHING LTD.:

- (a) a declaration that the Plaintiff is entitled to be issued licence 'T' 0008 and is entitled to the individual vessel quotas issued to licence 'T' 0008,

[21] On September 28, 1998, Titan brought a motion for summary judgment dismissing the claim for relief against both the Crown and Titan. On November 30, 1998, Rouleau J. dismissed the motion for summary judgment but held that Radil was not entitled to include a claim for damages in the statement of claim as the conversion of a judicial review application into an action did not permit a party to seek new or additional relief than originally sought. On December 15, 1998, Radil

déclaration, n° du greffe T-192-98, dans laquelle la mesure corrective demandée était rédigée ainsi (D.A., aux pages 123 et 124):

[TRADUCTION]

PAR CONSÉQUENT LA DEMANDERESSE SOLLICITE CONTRE LA DÉFENDERESSE, SA MAJESTÉ LA REINE, représentée par le DIRECTEUR GÉNÉRAL DU MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS, RÉGION DU PACIFIQUE:

- a) une déclaration selon laquelle le présumé transfère du permis 'T' 0008 en date du 3 août 1993 était non autorisé, illégal, invalide ou inopérant de quelque autre manière, et que la demanderesse est le véritable titulaire du permis,
- b) une déclaration selon laquelle la demanderesse a droit au permis 'T' 0008 ainsi délivré et a droit aux contingents individuels de bateau accordés pour le permis 'T' 0008,
- c) des dommages-intérêts pour la perte de revenu que la demanderesse a subie et subira suite au remplacement du permis 'T' 0008 par le permis 'T' 0092,
- d) des dommages-intérêts généraux correspondant à l'écart de valeur entre le permis 'T' 0008 et le permis 'T' 0092.

[. . .]

PAR CONSÉQUENT LA DEMANDERESSE SOLLICITE CONTRE LA DÉFENDERESSE, BRITISH COLUMBIA PACKERS LIMITED:

- a) des dommages-intérêts pour la perte de revenu que la demanderesse a subie et subira suite au remplacement du permis 'T' 0008 par le permis 'T' 0092,
- b) des dommages-intérêts généraux correspondant à l'écart de valeur entre le permis 'T' 0008 et le permis 'T' 0092.

[. . .]

PAR CONSÉQUENT LA DEMANDERESSE SOLLICITE CONTRE LA DÉFENDERESSE, TITAN FISHING LTD.:

- a) une déclaration selon laquelle la demanderesse a droit au permis 'T' 0008 ainsi délivré et a droit aux contingents individuels de bateau accordés pour le permis 'T' 0008,

[21] Le 28 septembre 1998, Titan présentait une requête en jugement sommaire pour que soit rejeté le recours déposé contre la Couronne et contre Titan. Le 30 novembre 1998, le juge Rouleau rejetait la requête en jugement sommaire, mais décidait que Radil ne pouvait insérer dans la déclaration une demande de dommages-intérêts car le fait de convertir en action une demande de contrôle judiciaire n'autorisait pas une partie à exercer un recours autre que celui exercé à l'origine. Le 15

filed an amended statement of claim in T-192-98 in which it sought only the two following remedies (A.B., at page 144):

- (a) a declaration that the purported transfer of licence 'T' 0008 on August 3, 1993, was unauthorized, illegal, invalid, or otherwise ineffective and that the Plaintiff is the rightful holder of the licence,
- (b) a declaration that the Plaintiff is entitled to be issued licence 'T' 0008 and is entitled to the individual vessel quotas issued to licence 'T' 0008,

[22] On March 5, 1999, Radil filed a statement of claim in the Trial Division (file No. T-382-99) seeking the following remedies (A.B., at pages 91-92):

THE PLAINTIFF CLAIMS AGAINST THE DEFENDANT, HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF CANADA, as represented by the REGIONAL DIRECTOR-GENERAL OF THE DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS for the PACIFIC REGION:

- (a) a declaration that the purported transfer of licence 'T' 0008 in 1993, was unauthorized, illegal, invalid, or otherwise ineffective and that the Plaintiff is the rightful holder of the licence,
- (b) a declaration that the Plaintiff is entitled to be issued licence 'T' 0008 and is entitled to the Individual Vessel Quota issued to licence 'T' 0008,
- (c) in the alternative, a declaration that the Plaintiff is entitled to the Individual Vessel Quota based on the catch history of the "SEACREST",
- (d) damages for loss of revenue which the Plaintiff has suffered and will suffer as a result of the substitution of licence 'T' 0092 for licence 'T' 0008,
- (e) general damages relating to the diminution in value between licence 'T' 0008 and 'T' 0092

...

THE PLAINTIFF CLAIMS AGAINST THE DEFENDANT, BRITISH COLUMBIA PACKERS LIMITED:

- (a) damages for loss of revenue which the Plaintiff has suffered and will suffer as a result of the substitution of licence 'T' 0092 for licence 'T' 0008,
- (b) general damages relating to the diminution in value between licence 'T' 0008 and 'T' 0092

...

décembre 1998, Radil déposait une déclaration modifiée, n° du greffe T-192-98, dans laquelle elle ne sollicitait que les deux formes de réparation suivantes (D.A., à la page 144):

- a) une déclaration selon laquelle le présumé transfert du permis 'T' 0008 en date du 3 août 1993 était non autorisé, illégal, invalide et inopérant de quelque autre manière, et que la demanderesse est le titulaire véritable du permis,
- b) une déclaration selon laquelle la demanderesse a droit au permis 'T' 0008 ainsi délivré et a droit aux contingents individuels de bateau accordés pour le permis 'T' 0008,

[22] Le 5 mars 1999, Radil déposait une déclaration devant la Section de première instance (n° du greffe T-382-99) dans laquelle elle sollicitait les réparations suivantes (D.A., aux pages 91 et 92):

LA DEMANDERESSE SOLLICITE CONTRE LA DÉFENDEESSE, SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA, représentée par le DIRECTEUR GÉNÉRAL RÉGIONAL DU MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS pour la RÉGION DU PACIFIQUE:

- a) une déclaration selon laquelle le présumé transfert du permis 'T' 0008 en 1993 était non autorisé, illégal, invalide ou inopérant de quelque autre manière, et que la demanderesse est le titulaire véritable du permis,
- b) une déclaration selon laquelle la demanderesse a droit au permis 'T' 0008 ainsi délivré et a droit au contingent individuel de bateau accordé pour le permis 'T' 0008,
- c) subsidiairement, une déclaration selon laquelle la demanderesse a droit au contingent individuel de bateau établi d'après les prises antérieures du «SEACREST»,
- d) des dommages-intérêts pour la perte de revenu que la demanderesse a subie et subira suite au remplacement du permis 'T' 0008 par le permis 'T' 0092,
- e) des dommages-intérêts généraux correspondant à l'écart de valeur entre le permis 'T' 0008 et le permis 'T' 0092.

[. . .]

LA DEMANDERESSE SOLLICITE CONTRE LA DÉFENDEESSE, BRITISH COLUMBIA PACKERS LIMITED:

- a) des dommages-intérêts pour la perte de revenu que la demanderesse a subie et subira suite au remplacement du permis 'T' 0008 par le permis 'T' 0092,
- b) des dommages-intérêts généraux correspondant à l'écart de valeur entre le permis 'T' 0008 et le permis 'T' 0092.

[. . .]

THE PLAINTIFF CLAIMS AGAINST THE DEFENDANT, TITAN FISHING LTD.:

- (a) a declaration that the Plaintiff is entitled to be issued licence 'T' 0008 and is entitled to the individual vessel quota issued to licence 'T' 0008,

[23] On March 17, 1999, Radil filed an identical action in the Supreme Court of British Columbia (File C-99-1428).

[24] On June 8, 1999, the Queen filed a motion for an order setting aside, striking out or summarily dismissing the statement of claim in T-382-99 or, in the alternative, staying the proceeding as Radil has brought an identical action in respect of the same claim in the Supreme Court of British Columbia.

[25] On June 16, 1999, Prothonotary Hargrave made the following order (A.B., at pages 58-59):

1. The onus on a party seeking to strike out a statement of claim is a heavy one. Moreover, a proceeding ought not to be struck out if there is a scintilla of a chance that an amendment might be successful. The motion is denied and the action shall not be struck out, provided the Plaintiff amends the Statement of Claim within 14 days, to add to the pleading, as it stands, grounds upon which the Minister's discretionary decision might be challenged, grounds which might include malfeasance, or grounds similar to those set out in *Thompson v. MCI* (1997), 37 Imm.L.R. (2d) 9 at 15-16 (T.D.) or in *Williams v. Canada* (1997), 212 N.R. 63 at 71 (F.C.A.);
2. The motion for a stay is denied;

He issued his reasons on July 12, 1999 [(1999), 175 F.T.R. 82, *supra*, paragraphe 1].

[26] Also on June 16, 1999, Prothonotary Hargrave ordered that the action in files T-192-98 and T-382-99 "be heard at the same time, or one immediately following after the other, as the trial judge may determine" (A.B., at page 60).

[27] On June 25, 1999, Radil, in compliance with the Prothonotary's order, filed an amended statement of claim, the content of which I will ignore for the purposes of this appeal since, on the same day, the Crown ap-

LA DEMANDERESSE SOLLICITE CONTRE LA DÉFENDEUSE, TITAN FISHING LTD.:

- a) une déclaration selon laquelle la demanderesse a droit au permis 'T' 0008 ainsi délivré et a droit au contingent individuel de bateau accordé pour le permis 'T' 0008,

[23] Le 17 mars 1999, Radil déposait une action identique devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique (n° du greffe C-99-1428).

[24] Le 8 juin 1999, Sa Majesté la Reine déposait une requête pour que soit rendue une ordonnance annulant, radiant ou rejetant sommairement la déclaration dans la cause T-382-99 ou, subsidiairement, suspendant l'instance puisque Radil avait déposé un recours identique pour la même cause d'action devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

[25] Le 16 juin 1999, le protonotaire Hargrave rendait l'ordonnance suivante (D.A., aux pages 58 et 59):

[TRADUCTION]

1. La partie qui veut faire radier une déclaration doit s'acquitter d'une lourde tâche. De plus, une instance ne devrait pas être radiée si une modification a des chances, fussent-elles minimes, d'aboutir. La requête est rejetée et l'action ne sera pas radiée, à condition que la demanderesse modifie la déclaration dans un délai de 14 jours, pour ajouter à l'acte de procédure, dans sa forme actuelle, les moyens susceptibles de fonder une contestation de la décision discrétionnaire du ministre, moyens qui pourront englober la prévarication, ou qui pourront s'apparenter à ceux énoncés dans la décision *Thompson c. MCI* (1997), 37 Imm.L.R. (2d) 9, pages 15-16 (1<sup>re</sup> inst.) ou dans l'arrêt *Williams c. Canada* (1997), 212 N.R. 63, page 71 (C.A.F.);
2. La requête en suspension est rejetée;

Il a communiqué ses motifs le 12 juillet 1999 [(1999), 175 F.T.R. 182, *supra*, paragraphe 1].

[26] Également le 16 juin 1999, le protonotaire Hargrave ordonnait que les actions, n<sup>os</sup> du greffe T-192-98 et T-382-99, [TRADUCTION] «soient instruites simultanément, ou l'une immédiatement après l'autre, selon que le juge du procès en décidera» (D.A., à la page 60).

[27] Le 25 juin 1999, Radil, se conformant à l'ordonnance du protonotaire, déposait une déclaration modifiée, dont j'ignorerai le contenu aux fins du présent appel puisque, le même jour, la Couronne faisait appel

pealed the order of the Prothonotary and it is this appeal which is now before this Court.

[28] On November 17, 2000, McKeown J. allowed the appeal and struck out the statement of claim in T-382-99. This appeal is with respect to McKeown J.'s order.

[29] Mr. McEwen, whose first appearance in this matter was in the appeal before us, argued for the appellant Radil. He does not question the part of McKeown J.'s order which strikes out the totality of the declaratory relief sought in the statement of claim. The appeal must therefore be dismissed at least in that regard.

[30] The issues that remain to be decided in this appeal are the following: (1) Is there a reasonable cause of action against the Crown? (2) Does the Federal Court of Canada have jurisdiction with respect to the claim against B.C. Packers? (3) If question (1) or (2) is answered in the affirmative, should a stay be ordered?

#### The appeal against Titan

[31] Radil having abandoned at the hearing of the appeal all declaratory relief, there is no longer any relief sought against Titan. The appeal with respect to Titan should therefore be dismissed with costs.

#### A reasonable cause of action against the Crown

[32] Motions under paragraph 221(1)(a) of the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106] to strike out statements of claims as disclosing no reasonable cause of action are only to be granted if it is plain and obvious, assuming the facts as stated in the statement of claim can be proved, that the plaintiff has no chance of success (see *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1999] 2 S.C.R. 959). It is not an easy burden to satisfy.

[33] In addition, in cases where, as here, relief has to be sought in parallel proceedings because of the unusual requirements of the *Federal Court Act*, the Court may be more disposed to allow a party to make amendments of a wider nature to a statement of claim than it might otherwise be (see *Sweet v. Canada* (1999), 249 N.R. 17 (F.C.A.)).

de l'ordonnance du protonotaire, et c'est de cet appel dont la Cour est aujourd'hui saisie.

[28] Le 17 novembre 2000, le juge McKeown accueillait l'appel et radiait la déclaration dans le dossier T-382-99. Le présent appel concerne l'ordonnance du juge McKeown.

[29] M. McEwen, dont la première comparution en l'espèce a eu lieu dans l'appel dont nous sommes saisis, a plaidé pour l'appelante Radil. Il ne conteste pas la partie de l'ordonnance du juge McKeown qui a pour effet de radier la totalité de la demande de jugement déclaratoire apparaissant dans la déclaration. L'appel doit donc être rejeté, à tout le moins pour cet aspect.

[30] Les points qu'il faut encore décider dans le présent appel sont les suivants: 1) Y a-t-il une cause d'action valable contre la Couronne? 2) La Cour fédérale du Canada a-t-elle compétence pour statuer sur le recours déposé contre B.C. Packers? 3) S'il est répondu à la question 1) ou 2) par l'affirmative, une suspension devrait-elle être ordonnée?

#### L'appel formé contre Titan

[31] Radil ayant abandonné à l'audition de l'appel toute demande de jugement déclaratoire, plus aucun recours n'est maintenant déposé contre Titan. L'appel concernant Titan devrait donc être rejeté, avec dépens.

#### Une cause d'action valable contre la Couronne

[32] Les requêtes en radiation de déclarations selon l'alinéa 221(1)a des *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106] pour le motif qu'elles ne révèlent aucune cause d'action valable ne peuvent être accordées que s'il est manifeste et évident, dans la mesure où les faits énoncés dans la déclaration peuvent être prouvés, que le demandeur ne peut avoir gain de cause (voir l'arrêt *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1999] 2 R.C.S. 959). Il s'agit là d'un mur difficile à franchir.

[33] De plus, dans les cas où, comme celui-ci, un recours doit être déposé dans une instance parallèle à cause des exigences inusitées de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Cour sera parfois plus encline qu'elle ne le serait autrement à permettre à une partie de modifier plus largement une déclaration (voir l'arrêt *Sweet c. Canada* (1999), 249 N.R. 17 (C.A.F.)).

[34] Both the Prothonotary and the Motions Judge appear to have misunderstood the true nature of the cause of action alleged by Radil in its claim for damages against the Crown.

[35] The Prothonotary seemed to be of the view that the cause of action was “the way in which he [the Minister] calculated the IVQ” (at paragraph 35 of his reasons), which led him in his order to allow amendments on “grounds which might include malfeasance, or grounds similar to those set out in *Thompson v. MCI* (1997), 37 Imm.L.R. (2d) 9 at 15-16 (T.D.) or in *Williams v. Canada* (1997), 212 N.R. 63 at 71 (F.C.A.)” (see paragraph 25, *supra*). This, clearly, was a misdirection. Both these cases dealt with applications for judicial review, not with actions in tort, and malfeasance was not a cause of action relied upon by Radil.

[36] The Motions Judge, in turn, seems to have based his decision on the understanding that the cause of action was the illegality of the decision of the Minister, rather than the duty of care owed to Radil by the Minister or his officers whatever the legality of the decision. In relying on the decision of this Court in *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1995] 2 F.C. 467, to find that the opportunity given to Radil to seek judicial review of the Minister's decision negated the duty of care, the Motions Judge went beyond what was actually said by Stone J.A., at page 488:

... the availability of adequate administrative law remedies by way of judicial review is a consideration to be taken into account under the second branch of the *Anns* [*Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.)] test in deciding whether the scope of *prima facie* duty of care should be negated in the circumstances of this case. [My emphasis.]

[37] It is premature, at this early stage of the proceedings, to conclude that Radil has no chance, with appropriate amendments, to demonstrate that the alleged negligent misrepresentation was part of an operational, as opposed to policy decision, that there was a *prima facie* duty of care and that the scope of the duty was not, in the circumstances, to be negated or limited. Radil

[34] Le protonotaire et le juge des requêtes semblent tous deux ne pas avoir très bien compris la véritable nature de la cause d'action alléguée par Radil dans sa demande de dommages-intérêts contre la Couronne.

[35] Le protonotaire semble avoir exprimé l'avis que la cause d'action était «de la façon dont il [le ministre] a calculé le QIP» (au paragraphe 35 de ses motifs), ce qui l'a conduit dans son ordonnance à autoriser des modifications par ajout de [TRADUCTION] «moyens qui pourront englober la prévarication, ou qui pourront s'apparenter à ceux énoncés dans la décision *Thompson c. MCI* (1997), 37 Imm.L.R. (2d) 9, pages 15-16 (1<sup>re</sup> inst.) ou dans l'arrêt *Williams c. Canada* (1997), 212 N.R. 63, page 71 (C.A.F.)» (voir le paragraphe 25 des présents motifs). C'était là manifestement faire fausse route. Dans ces deux précédents, il s'agissait de demandes de contrôle judiciaire, non d'actions délictuelles, et la prévarication n'était pas une cause d'action invoquée par Radil.

[36] Le juge des requêtes semble quant à lui avoir fondé sa décision sur l'idée que la cause d'action était l'illégalité de la décision du ministre, plutôt que l'obligation de diligence du ministre ou de ses représentants envers Radil, quelle que soit la légalité de la décision. S'appuyant sur l'arrêt de la Cour fédérale dans l'affaire *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1995] 2 C.F. 467, pour conclure que la possibilité donnée à Radil de demander le contrôle judiciaire de la décision du ministre annulait l'obligation de diligence, le juge des requêtes est allé au-delà des propos du juge Stone, à la page 488:

[...] la disponibilité de recours adéquats en droit administratif par voie de contrôle judiciaire doit être prise en considération à la lumière du second volet du critère énoncé dans *Anns* [*Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.)] lorsqu'il s'agit de décider si la portée d'une obligation de diligence *prima facie* devrait être rejetée dans les circonstances de l'espèce. [Non souligné dans l'original.]

[37] Il est prématuré à ce stade initial de l'instance de conclure que Radil n'a aucun moyen, avec les modifications adéquates, de prouver que la présumée déclaration inexacte entachée de négligence s'inscrivait dans une décision opérationnelle et non une décision de principe, qu'il y avait *prima facie* une obligation de diligence et que la portée de l'obligation ne devait pas, eu égard aux

has a steep hill to climb, but it cannot, at this stage, be said that it cannot be done.

[38] The Prothonotary committed no reviewable error when he allowed the action to go on with appropriate amendments. He erred, however, when he went on to allow the amendments on grounds of malfeasance or on grounds similar to those associated with judicial review proceedings. He should, instead, have invited Radil to make amendments that would plead in more explicit terms negligent misrepresentation by a servant of the Crown and would open the door to findings with respect to the five general requirements listed by the Supreme Court of Canada in *Queen v. Cognos Inc.*, [1993] 1 S.C.R. 87, at page 110, i.e.:

The required elements for a successful *Hedley Byrne* claim have been stated in many authorities, sometimes in varying forms. The decisions of this Court cited above suggest five general requirements: (1) there must be a duty of care based on a "special relationship" between the representor and the representee; (2) the representation in question must be untrue, inaccurate, or misleading; (3) the representor must have acted negligently in making said misrepresentations; (4) the representee must have relied, in a reasonable manner, on said negligent misrepresentation; and (5) the reliance must have been detrimental to the representee in the sense that damages resulted. In the case at bar, the trial judge found that all elements were present and allowed the appellant's claim.

[39] I would allow the appeal with respect to the claim in damages against the Crown and order that the statement of claim filed in Court file T-382-99 on March 5, 1999 and the amended statement of claim filed on June 25, 1999 be struck out, but with leave to file a re-amended statement of claim in accordance with these reasons and within 14 days of the date of the judgment in this appeal.

The claim in damages against B.C. Packers: does the Federal Court have jurisdiction?

[40] In its motion to strike out the statement of claim, the Crown alleged the following ground (A.B., at page 33):

circonstances, être rejetée ou restreinte. La tâche qui attend Radil est ardue, mais l'on ne saurait dire à ce stade qu'elle est impossible à accomplir.

[38] Le protonotaire n'a commis aucune erreur sujette à révision lorsqu'il a permis que l'action subsiste avec les modifications nécessaires. Il a commis cependant une erreur lorsqu'il a autorisé ensuite les modifications fondées sur des moyens pouvant englober la prévarication ou sur des moyens semblables à ceux qui intéressent les procédures de contrôle judiciaire. Au lieu de cela, il aurait dû inviter Radil à faire des modifications propres à alléguer, d'une manière plus explicite, la fausse déclaration négligente d'un préposé de la Couronne, et propres à ouvrir la porte à des conclusions au regard des cinq conditions générales énumérées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Queen c. Cognos Inc.*, [1993] 1 R.C.S. 87, à la page 110 savoir:

Les éléments requis, pour qu'il soit fait droit à une demande fondée sur l'arrêt *Hedley Byrne*, ont été énoncés dans de nombreux arrêts, parfois sous diverses formes. Les arrêts précités de notre Cour donnent à penser qu'il existe cinq conditions générales: (1) il doit y avoir une obligation de diligence fondée sur un «lien spécial» entre l'auteur et le destinataire de la déclaration; (2) la déclaration en question doit être fausse, inexacte ou trompeuse; (3) l'auteur doit avoir agi d'une manière négligente; (4) le destinataire doit s'être fié d'une manière raisonnable à la déclaration inexacte faite par négligence, et (5) le fait que le destinataire s'est fié à la déclaration doit lui être préjudiciable en ce sens qu'il doit avoir subi un préjudice. En l'espèce, le juge de première instance a conclu que tous les éléments étaient présents et a fait droit à la demande de l'appelant.

[39] J'accueillerais l'appel pour ce qui est de la demande de dommages-intérêts contre la Couronne, et j'ordonnerais que la déclaration déposée dans le dossier T-382-99, le 5 mars 1999, ainsi que la déclaration modifiée déposée le 25 juin 1999, soient radiées, mais avec autorisation de déposer une déclaration de nouveau modifiée, en conformité avec les présents motifs, et dans un délai de 14 jours après la date du jugement rendu dans cet appel.

La demande de dommages-intérêts contre B.C. Packers: La Cour fédérale est-elle compétente?

[40] Dans sa requête en radiation de la déclaration, la Couronne invoquait le moyen suivant (D.A., à la page 33):

(f) the pleading fails to disclose a reasonable cause of action and is otherwise an abuse of the process of the court as beyond the jurisdiction of the court pursuant to the *Federal Court Act* insofar as the claims in the nature of negligence, fraud, fiduciary or otherwise seeking relief in damages, interest and costs as against the defendant, British Columbia Packers Limited:

[41] Neither the Prothonotary nor the Motions Judge addressed that issue.

[42] Counsel for the Crown submits that the Federal Court has no jurisdiction to hear private law claims based on fraud, negligence and fiduciary duty against B.C. Packers. Essentially, the argument goes, the claim by Radil against B.C. Packers cannot be qualified as being based on Canadian maritime law.

[43] It is settled law that, in order for the Federal Court to have jurisdiction, (1) there must be a statutory grant of jurisdiction by Parliament; (2) there must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case which nourishes the statutory grant of jurisdiction; and (3) the law on which the case is based must be “a law of Canada” as the phrase is used in section 101 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*, Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] (see *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752, at page 766, per McIntyre J.).

[44] Subsection 22(1) of the *Federal Court Act* reads as follows:

22. (1) The Trial Division has concurrent original jurisdiction, between subject and subject as well as otherwise, in all cases in which a claim for relief is made or a remedy is sought under or by virtue of Canadian maritime law or any other law of Canada relating to any matter coming within the class of subject of navigation and shipping, except to the extent that jurisdiction has been otherwise specially assigned.

[45] “Canadian maritime law”, in turn, is defined as follows in subsection 2(1):

[TRADUCTION]

f) l’acte de procédure ne révèle pas une cause d’action valable et constitue par ailleurs un abus de la procédure de la cour car il déborde la compétence de la cour selon la *Loi sur la Cour fédérale*, dans la mesure où la demande allègue la négligence, la fraude, la rupture du lien fiduciaire ou autrement, en vue de faire condamner la défenderesse, British Columbia Packers Limited, à verser une réparation, avec intérêts et dépens:

[41] Ni le protonotaire ni le juge des requêtes n’ont examiné cet aspect.

[42] L’avocat de la Couronne affirme que la Cour fédérale n’a pas compétence pour statuer sur des demandes de droit privé fondées sur la fraude, la négligence et l’obligation fiduciaire à l’encontre de B.C. Packers. Essentiellement, selon cet argument, la demande de Radil contre B.C. Packers ne peut être considérée comme une demande fondée sur le droit maritime canadien.

[43] Il est bien établi en droit que, pour que la Cour fédérale soit compétente, 1) il doit y avoir attribution législative de compétence par le Parlement, 2) il doit exister un ensemble de règles juridiques fédérales qui permettent de disposer de l’affaire et qui confirment l’attribution législative de compétence, et 3) la loi sur laquelle l’affaire est fondée doit être «une loi du Canada» selon l’expression employée dans l’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.)* annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] (voir *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752, à la page 766, le juge McIntyre).

[44] Le paragraphe 22(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* est ainsi rédigé:

22. (1) La Section de première instance a compétence concurrente, en première instance, dans les cas—opposant notamment des administrés—où une demande de réparation ou un recours est présenté en vertu du droit maritime canadien ou d’une loi fédérale concernant la navigation ou la marine marchande, sauf attribution expresse contraire de cette compétence.

[45] L’expression «droit maritime canadien» est définie quant à elle comme il suit au paragraphe 2(1):



## 2. (1) . . .

“Canadian maritime law” means the law that was administered by the Exchequer Court of Canada on its Admiralty side by virtue of the *Admiralty Act*, chapter A-1 of the Revised Statutes of Canada, 1970, or any other statute, or that would have been so administered if that Court had had, on its Admiralty side, unlimited jurisdiction in relation to maritime and admiralty matters, as that law has been altered by this Act or any other Act of Parliament;

[46] For subsection 22(1) to apply, the relief must be sought under either Canadian maritime law or any other law of Canada relating to any matter coming within the class of subject of navigation and shipping. I shall deal first with the latter.

[47] “The class of subject” of “Navigation and Shipping” is precisely that enumerated in section 91(class 10) of the *Constitution Act, 1867*. That class of subject is to be contrasted with that of “Sea Coast and Inland Fisheries” found in section 91 (class 12). No authority has been quoted for the proposition that federal laws pertaining to fisheries could be equated, for the purposes of subsection 22(1) of the *Federal Court Act*, with laws pertaining to navigation and shipping. Clearly, the federal laws at issue in this part of the appeal (the claim of Radil against B.C. Packers), should there be any, would be laws relating to fisheries, not laws relating to navigation and shipping. I am not prepared to hold that a matter which falls under a class of subject listed in section 91 other than the one listed in section 91 (class 10) may be found, for the purposes of interpreting subsection 22(1) of the *Federal Court Act*, to fall also under section 91 (class 10) of the *Constitution Act, 1867*.

[48] It is sufficient to look at section 23 of the Act, which confers jurisdiction on the Federal Court “in relation to any matter coming within any of the following classes of subjects, namely (a) bills of exchange and promissory notes, where the Crown is a party to the proceedings; (b) aeronautics; and (c) works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province” to be satisfied

## 2. (1) [ . . . ]

«droit maritime canadien» Droit—compte tenu des modifications y apportées par la présente loi ou par toute autre loi fédérale—dont l’application relevait de la Cour de l’Échiquier du Canada, en sa qualité de juridiction de l’Amirauté, aux termes de la *Loi sur l’Amirauté*, chapitre A-1 des Statuts révisés du Canada de 1970, ou de toute autre loi, ou qui en aurait relevé si ce tribunal avait eu, en cette qualité, compétence illimitée en matière maritime et d’amirauté.

[46] Pour que le paragraphe 22(1) soit applicable, le recours doit être exercé soit en vertu du droit maritime canadien, soit en vertu d’une loi fédérale concernant la navigation ou la marine marchande. J’examinerai d’abord ce dernier aspect.

[47] La catégorie «navigation ou marine marchande» est précisément celle qui figure à la catégorie 10 de l’article au paragraphe 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette catégorie doit être mise en contraste avec celle des «pêcheries des côtes de la mer et de l’intérieur», au catégorie 12, de l’article 91. Aucun précédent n’a été avancé au soutien de la proposition selon laquelle les lois fédérales se rapportant aux pêches pourraient être assimilées, pour l’application du paragraphe 22(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, aux lois se rapportant à la navigation et à la marine marchande. Manifestement, les lois fédérales en question dans cette partie de l’appel (la demande de Radil contre B.C. Packers), à supposer qu’il en existe, seraient des lois se rapportant aux pêches, non des lois se rapportant à la navigation et à la marine marchande. Je ne suis pas disposé à dire qu’une matière qui relève d’une catégorie énumérée à l’article 91, autre que la catégorie 10 de l’article, peut être considérée, pour l’interprétation du paragraphe 22(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, comme une catégorie relevant également de la catégorie 10, de l’article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[48] Il suffit de considérer l’article 23 de la Loi, qui confère à la Cour fédérale une compétence «en matière a) de lettres de change et billets à ordre lorsque la Couronne est partie aux procédures; b) d’aéronautique; c) d’ouvrages reliant une province à une autre ou s’étendant au-delà des limites d’une province», pour être persuadé que, lorsque le Parlement parle d’une catégorie énumérée à l’article 91 de la *Loi constitutionnelle de*

that when Parliament refers to one class of subject enumerated in section 91 of the *Constitution Act, 1867*, it refers to that class only, and even then, not necessarily to the whole of the class, as in the case of “Bills of Exchange and Promissory Notes” (section 91 (class 18)), where the Federal Court is given jurisdiction only when the Crown is a party to the proceedings.

[49] Is the matter at issue a matter of “Canadian maritime law”?

[50] What is at issue here is a claim in tort by the owner of a fishing vessel against his agent for failure to ensure a proper transfer of fishing licences by the Department of Fisheries and Oceans.

[51] The expression “Canadian maritime law” was given a broad meaning by McIntyre J. in *ITO* (at pages 774-776):

I would agree that the historical jurisdiction of the Admiralty courts is significant in determining whether a particular claim is a maritime matter within the definition of Canadian maritime law in s. 2 of the *Federal Court Act*. I do not go so far, however, as to restrict the definition of maritime and admiralty matters only to those claims which fit within such historical limits. An historical approach may serve to enlighten, but it must not be permitted to confine. In my view the second part of the s. 2 definition of Canadian maritime law was adopted for the purpose of assuring that Canadian maritime law would include an unlimited jurisdiction in relation to maritime and admiralty matters. As such, it constitutes a statutory recognition of Canadian maritime law as a body of federal law dealing with all claims in respect of maritime and admiralty matters. Those matters are not to be considered as having been frozen by *The Admiralty Act, 1934*. On the contrary, the words “maritime” and “admiralty” should be interpreted within the modern context of commerce and shipping. In reality, the ambit of Canadian maritime law is limited only by the constitutional division of powers in the *Constitution Act, 1867*. I am aware in arriving at this conclusion that a court, in determining whether or not any particular case involves a maritime or admiralty matter, must avoid encroachment on what is in “pith and substance” a matter of local concern involving property and civil rights or any other matter which is in essence within exclusive provincial jurisdiction under s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. It is important, therefore, to establish that the subject-matter under consideration in any case is so integrally connected to maritime matters as to be legitimate Canadian maritime law within federal legislative competence.

1867, il ne parle que de cette catégorie, et encore pas nécessairement de l'ensemble de la catégorie, comme c'est le cas des «lettres de change et les billets promissaires» (catégorie 18 de l'article 91), pour lesquels la Cour fédérale n'a compétence que lorsque la Couronne est partie aux procédures.

[49] La matière en litige relève-t-elle du «droit maritime canadien»?

[50] Ce dont il s'agit ici, c'est d'une action délictuelle introduite par le propriétaire d'un bateau de pêche contre son mandataire qui n'aurait pas veillé à ce que le ministère des Pêches et des Océans procède à un transfert valide des permis de pêche.

[51] L'expression «droit maritime canadien» a été interprétée libéralement par le juge McIntyre dans l'arrêt *ITO* (aux pages 774 à 776):

Je suis d'accord pour dire que la compétence historique des cours d'amirauté est importante pour déterminer si une demande particulière est une matière maritime au sens qu'en donne la définition du droit maritime canadien que l'on trouve à l'art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Je n'irais pas cependant jusqu'à limiter la définition de matière maritime et d'amirauté aux seules demandes qui cadrent avec ces limites historiques. Une méthode historique peut servir à éclairer, mais ne serait autorisée à limiter. À mon avis, la seconde partie de la définition que donne l'article 2 du droit maritime canadien a été adoptée afin d'assurer que le droit maritime canadien comprenne une compétence illimitée en matière maritime et d'amirauté. À ce titre, elle constitue une reconnaissance légale du droit maritime canadien comme ensemble de règles de droit fédérales portant sur toute demande en matière maritime et d'amirauté. On ne saurait considérer ces matières comme ayant été figées par la *Loi d'amirauté, 1934*. Au contraire, les termes «maritime» et «amirauté» doivent être interprétés dans le contexte moderne du commerce et des expéditions par eau. En réalité, l'étendue du droit maritime canadien n'est limitée que par le partage constitutionnel des compétences établi par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Je n'ignore pas, en tirant cette conclusion, que la cour, en déterminant si une affaire donnée soulève une question maritime ou d'amirauté, doit éviter d'empiéter sur ce qui constitue, de par son caractère véritable, une matière d'une nature locale mettant en cause la propriété et les droits civils ou toute autre question qui relève essentiellement de la compétence exclusive de la province en vertu de l'art. 92 *Loi constitutionnelle de 1867*. Il est donc important de démontrer que la question examinée dans chaque cas est entièrement liée aux affaires maritimes au point de constituer légitimement du droit maritime canadien qui relève de la compétence législative fédérale.

...

It is clear, in my view, that such incidental storage by the carrier itself or by a third party under contract to the carrier is also a matter of maritime concern by virtue of the “close, practical relationship of the terminal operation to the performance of the contract of carriage” (*per* Le Dain J. in the Court of Appeal). It may then be concluded that cargo-handling and incidental storage before delivery and before the goods pass from the custody of a terminal operator within the port area is sufficiently linked to the contract of carriage by sea to constitute a maritime matter within the ambit of Canadian maritime law, as defined in s. 2 of the *Federal Court Act*.

At the risk of repeating myself, I would stress that the maritime nature of this case depends upon three significant factors. The first is the proximity of the terminal operation to the sea, that is, it is within the area which constitutes the port of Montreal. The second is the connection between the terminal operator’s activities within the port area and the contract of carriage by sea. The third is the fact that the storage at issue was short-term pending final delivery to the consignee. In my view, it is these factors, taken together, which characterize this case as one involving Canadian maritime law.

[52] In *Monk Corp. v. Island Fertilizers Ltd.*, [1991] 1 S.C.R. 779, Iacobucci J. said the following (at pages 797-801):

Indeed, I agree with Hugessen J.A. when he said that the “connecting factors”, as I have called them, to maritime law in this case are stronger than they were in *ITO* itself.

...

To conclude on this first point, many of the undertakings in the telex relate to a contract of carriage, which is, in my view, clearly a maritime matter within the scope of maritime law. However, under the *ITO* reasoning of McIntyre J., it is not enough to show that maritime undertakings are involved, rather it must be shown that the specific claims advanced are integrally connected to maritime matters because if they are so connected to the sale of goods, they will be governed, as Island argues, by the provisions of the *Sale of Goods Act* of Prince Edward Island.

...

Similarly with the claim for demurrage, its maritime character, as Pratte J.A. found, cannot be denied. Demurrage relates directly to the discharge of a vessel’s cargo, again in this case finding its source in the contract of carriage aspects of the agreement entered into between the parties. The nature and scope of demurrage is clearly a topic that is defined and informed by maritime law considerations.

[. . .]

Il est clair, à mon sens, que cet entreposage accessoire par le transporteur lui-même, ou par un tiers lié par contrat avec le transporteur, est aussi une affaire d’intérêt maritime en vertu du «rapport étroit existant en pratique entre le transit et l’exécution du contrat de transport» (le juge Le Dain en Cour d’appel). On peut donc conclure que la manutention et l’entreposage accessoire, avant la livraison et pendant que la marchandise reste sous la garde d’un acconier dans la zone portuaire, est suffisamment liée au contrat de transport maritime pour constituer une affaire maritime qui relève du droit maritime canadien, au sens de l’art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Au risque de me répéter, je tiens à souligner que la nature maritime de l’espèce dépend de trois facteurs importants. Le premier est le fait que les activités d’acconage se déroulent à proximité de la mer, c’est-à-dire dans la zone qui constitue le port de Montréal. Le second est le rapport qui existe entre les activités de l’acconier dans la zone portuaire et le contrat de transport maritime. Le troisième est le fait que l’entreposage en cause était à court terme en attendant la livraison finale des marchandises au destinataire. À mon avis, ce sont ces facteurs qui, pris ensemble, permettent de caractériser la présente affaire comme mettant en cause du droit maritime canadien.

[52] Dans l’arrêt *Monk Corp. c. Island Fertilizers Ltd.*, [1991] 1 R.C.S. 779, le juge Iacobucci s’est exprimé ainsi (aux pages 797 à 801):

En effet, je suis d’accord avec le juge Hugessen, lorsqu’il dit que les «facteurs de liaison», comme je les ai appelés, avec le droit maritime en l’espèce sont considérablement plus forts que ceux que l’on trouve dans l’arrêt *ITO*.

[. . .]

Pour en terminer avec ce premier point, un grand nombre des engagements constatés par le télex ont trait à un contrat de transport, qui est à mon sens clairement une affaire maritime ressortissant au droit maritime. Cependant, selon le raisonnement suivi par le juge McIntyre dans l’arrêt *ITO*, il ne suffit pas de démontrer l’existence d’engagements de caractère maritime, encore faut-il prouver que les revendications elles-mêmes sont entièrement liées aux affaires maritimes car si elles sont liées de cette façon à la vente de marchandises, elles seront régies, comme le soutient Island, par les dispositions de la *Sale of Goods Act* de l’Île-du-Prince-Édouard.

[. . .]

Il en va de même pour la demande de surestaries; son caractère maritime, comme l’a conclu le juge Pratte, ne saurait être nié. En effet, la surestarie a directement trait au déchargement de la cargaison d’un navire, activité qui procède aussi en l’espèce des modalités de l’entente entre les parties propres au contrat de transport. La nature et l’étendue des surestaries est clairement un sujet défini et précisé par des considérations touchant au droit maritime.

In my view, the activity of employing shore cranes to discharge a ship's cargo has even more of a proximity with a contract of carriage and maritime matters than the short-term storage of goods was found to have by McIntyre J. in *ITO*.

In short, the underlying activity to which the claims of Monk relate was the discharge of cargo, which was an obligation on Island arising from the contract of carriage aspects of the agreement between the parties and which had a maritime character.

...

The maritime character of the claims is not diminished by the fact that Monk was the seller of the urea and Island was the purchaser with no privity between Island and the owners of the vessel *Super Spirit*. Island assumed a maritime obligation—the discharge of cargo—in connection with the sale and purchase of the urea. It is that maritime obligation that is the foundation for the claims by Monk. Parties can assume maritime obligations governed by maritime law even though they may not formally be parties to a charter-party or even a contract of carriage by sea. What is important for purposes of maritime law jurisdiction is that their claim be integrally connected with maritime matters.

Finally, I would say that the claims of Monk are maritime in character and are not in any way an encroachment of what is in “pith and substance” a matter falling within s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. The claims here advanced do not in my view have as their foundation or source sale of goods elements of the telex arrangement between Monk and Island and therefore are not within the provincial scope of property and civil rights or within any other heading of s. 92.

I should also like to add that the approach I have taken in this matter corresponds with McIntyre J.'s urging that the terms “maritime” and “admiralty” should be interpreted within the modern context of commerce and shipping and should not be static or frozen. Such terms should rather be capable of adjusting to evolving circumstances unencumbered by rigid doctrinal categorization and historical straitjackets. [My emphasis.]

[53] I do not read *ITO* and *Monk* as suggesting that the courts should readily expand the concept of “Canadian maritime law”. Quite to the contrary, the Court was careful to ensure that the “foundation or source” of the claim was so “integrally connected with maritime matters” as to not be encroaching on what was, in pith or substance, a matter falling within provincial competence. This is not an easy requirement to meet, as is evidenced

À mon sens, l'utilisation des grues de quai pour décharger la cargaison d'un navire se rattache encore plus au contrat de transport et aux affaires maritimes que ne l'a trouvé le juge McIntyre dans l'arrêt *ITO* à l'égard de l'entreposage à court terme des marchandises.

Bref, l'activité sous-jacente visée par les demandes de Monk est le déchargement de la cargaison, dont Island était responsable en raison des aspects de l'entente entre les parties propres au contrat de transport et possédant un caractère maritime.

[...]

Le caractère maritime des demandes n'est pas atténué du fait que Monk était le vendeur de l'urée et Island l'acheteur, sans qu'il y ait aucun lien de droit contractuel entre Island et les propriétaires du *Super Spirit*. Island a assumé une obligation maritime—le déchargement de la cargaison—relativement à la vente et à l'achat de l'urée. C'est cette obligation de nature maritime qui est le fondement des demandes de Monk. Les parties peuvent assumer des obligations maritimes régies par le droit maritime bien qu'elles puissent ne pas être formellement parties à une charte-partie ou même à un contrat de transport maritime. Ce qui importe pour que les demandes ressortissent au droit maritime, c'est qu'elles soient entièrement liées aux affaires maritimes.

Finalement, je dirais que les demandes de Monk ont un caractère maritime et qu'elles n'empiètent d'aucune façon sur ce qui constitue, «de par son caractère véritable», une matière qui relève de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À mon sens, les prétentions avancées en l'espèce ne trouvent pas leur fondement ni leur source dans les conventions du télex adressé par Monk à Island qui tiennent de la vente de marchandises, et, par conséquent, elles ne ressortissent pas à la propriété et aux droits civils ni à aucune autre rubrique de l'art. 92.

Je tiens aussi à ajouter que ma façon d'aborder cette question correspond au point de vue du juge McIntyre lorsqu'il dit que les termes «maritime» et «admirauté» doivent être interprétés dans le contexte moderne du commerce et des expéditions par eau, et qu'ils ne doivent pas être statiques ou figés. On devrait plutôt pouvoir adapter ces termes selon l'évolution des circonstances sans être prisonniers du carcan des classifications doctrinales rigides ou des limites historiques excessives. [Non souligné dans l'original.]

[53] Je ne vois dans les arrêts *ITO* et *Monk* rien qui donne à penser que les tribunaux devraient d'emblée élargir la notion de «droit maritime canadien». Bien au contraire, la Cour a pris soin de s'assurer que «le fondement ou la source» de la revendication soit «entièrement lié aux affaires maritimes», de manière à ne pas empiéter sur ce qui constituait, de par son caractère véritable, une matière relevant de la compétence provinciale. Ce n'est

by the lengthy analysis both McIntyre J. in *ITO* and Iacobucci J. in *Monk* went through before finding in favour of the Court's jurisdiction and as is evidenced, also, by the dissenting opinions of Justices Beetz, Chouinard and Lamer in *ITO* and L'Heureux-Dubé in *Monk*. To the extent that any enlargement of the concept of "Canadian maritime law" is generally made at the expense of the provincial competence in the matter of "Property and Civil Rights in the Province", it is easy to understand the reluctance of civil law judges to include into federal maritime law matters that have traditionally not been associated with the context of commerce and shipping. It is indeed one thing to adjust, as the Supreme Court invites us to do, the maritime jurisdiction of the Federal Court to "the modern context of commerce and shipping", it is another to extend it, through the pretext of modernity, to claims the foundation or source of which was, and still is, essentially a non-maritime matter.

[54] The appellant recognizes, at paragraph 16 of its reply memorandum of fact and law, that its claim against B.C. Packers "initially arises out of an agreement to purchase a fishing licence from B.C. Packers". It goes on to say that "In order to transfer the fishing licence to the appellant, B.C. Packers entered into an agreement with the Department of Fisheries and Oceans which resulted in the appellant's 'T' licence being transferred (or swapped) with a 'T' licence owned by B.C. Packers".

[55] The appellant then jumps, at paragraph 17, to the conclusion that "the grant of jurisdiction by section 22(1) is very broad" and "includes any claim under or by virtue of Canadian maritime law or any other law of Canada relating to any matter coming within the class of subject of navigation and shipping and encompasses the common law principles of tort, i.e. negligence, fraud and fiduciary duty". I pause here to note that these common law principles of tort are only encompassed by subsection 22(1) to the extent that the matters in which they arise are integrally connected to maritime law.

[56] I know of no authority, and counsel for the appellant has provided the Court with none, that has

pas là une tâche facile à accomplir, comme en témoigne la longue analyse à laquelle se sont livrés le juge McIntyre dans l'arrêt *ITO* et le juge Iacobucci dans l'arrêt *Monk* avant de conclure que la Cour avait compétence, et comme en témoignent également les avis dissidents des juges Beetz, Chouinard et Lamer dans l'arrêt *ITO*, et du juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Monk*. Dans la mesure où tout accroissement de la notion de «droit maritime canadien» se fait généralement aux dépens de la compétence provinciale en matière de «propriété et droits civils dans la province», il est facile de comprendre l'hésitation des juges de droit civil à inclure dans le droit maritime fédéral des matières qui ne sont pas traditionnellement rattachées au contexte du commerce et de la navigation. C'est en effet une chose d'adapter, comme nous y invite la Cour suprême, la compétence de la Cour fédérale en matière maritime au «contexte moderne du commerce et des expéditions par eau», c'en est une autre de l'élargir, sous prétexte de la moderniser, aux revendications dont le fondement ou la source était, et est encore, essentiellement une matière non maritime.

[54] L'appelante reconnaît, au paragraphe 16 de son contre-exposé des faits et du droit, que sa demande contre B.C. Packers [TRADUCTION] «découle au départ d'un engagement d'acheter un permis de pêche à B.C. Packers». On peut lire ensuite que [TRADUCTION] «Pour transférer le permis de pêche à l'appelante, B.C. Packers a conclu une entente avec le ministère des Pêches et des Océans, entente dont le résultat a été le transfert (ou l'échange) du permis "T" de l'appelante avec un permis "T" appartenant à B.C. Packers».

[55] L'appelante saute ensuite à la conclusion, au paragraphe 17, que [TRADUCTION] «la compétence attribuée par le paragraphe 22(1) est très large» et [TRADUCTION] «englobe toute revendication relevant du droit maritime canadien ou d'une loi fédérale concernant la navigation ou la marine marchande, et embrasse les principes de common law du quasi-délit, c'est-à-dire la faute, la fraude et l'obligation fiduciaire». Je m'arrête ici pour faire observer que ces principes de common law du quasi-délit ne sont compris dans le paragraphe 22(1) que dans la mesure où les matières dans lesquelles ils entrent en jeu sont entièrement liées au droit maritime.

[56] Je n'ai connaissance d'aucun précédent, et l'avocat de l'appelante n'en a mentionné aucun à la Cour, qui

gone so far as to extend the concept of “Canadian maritime law” to matters initially arising out of an agreement to purchase a fishing licence from a private party, or to matters arising out of a breach of an agency contract entered into for the purpose of purchasing a fishing licence from a private party. Further, I know of no authority which has included in “Canadian maritime law” matters related to the issuance of fishing licences or the attribution of fishing quotas independent of a cause of action already integrally connected to maritime matters.

[57] In *Pakistan National Shipping Corp. v. Canada*, [1997] 3 F.C. 601 (C.A.), this Court found that it had jurisdiction with respect to the appellant’s third party claim in tort for negligent representation in relation to the suitability of the cargo to withstand the stresses and strains of an ocean voyage. The Court had first found, however, that the claims asserted against the appellant in the main action were indisputably maritime matters (shipping of goods by sea under a contract of carriage). At paragraph 19, Stone J.A. expressed the following view:

I do not regard the circumstance that the alleged misrepresentation may have been made on land as conclusively establishing a want of jurisdiction. The cause of action in tort, if it can be made out, did not become crystallized until the loss or damage—if proven—occurred after some of the drums collapsed in the course of the ocean voyage. In *Whitbread*, *supra* [*Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273], at pages 1288-1289, in referring to the above quoted statement of principle of McIntyre J. in *ITO*, *supra*, at page 779, La Forest J. stated “that tortious liability which arises in a maritime context is governed by a body of maritime law within the exclusive legislative jurisdiction of Parliament”.

[58] In *H. Smith Packing Corp. v. Gainvir Transport Ltd.* (1989), 61 D.L.R. (4th) 489 (F.C.A.), Desjardins J.A. decided as follows (at pages 494-495):

In the case at bar, the representations by the shipping agents both with regard to the conditions of carriage of the cargo and its coverage by insurance arose because of the existence of the contract of carriage by sea. There would have been no occasion for them to occur had there not been such a contract. It would be hard not to concede that those representations were

soit allé jusqu’à étendre la notion de «droit maritime canadien» à des matières découlant au départ de l’engagement d’acheter un permis de pêche à un particulier, ou à des matières découlant de la rupture d’un contrat de mandat conclu dans le dessein d’acheter un permis de pêche à un particulier. Je n’ai connaissance non plus d’aucun précédent qui ait englobé dans le «droit maritime canadien» des matières se rapportant à la délivrance de permis de pêche ou à l’attribution de contingents de pêche indépendamment d’une cause d’action déjà entièrement liée aux matières maritimes.

[57] Dans l’arrêt *Pakistan National Shipping Corp. c. Canada*, [1997] 3 C.F. 601 (C.A.), la Cour d’appel fédérale a jugé qu’elle avait compétence dans une demande en garantie de nature délictuelle de l’appelante pour déclarations inexactes se rapportant à la capacité de la cargaison de supporter les tensions et les contraintes d’un voyage en mer. La Cour avait d’abord jugé cependant que les prétentions formulées contre l’appelante dans l’action principale étaient indiscutablement des matières maritimes (expédition de marchandises par mer en vertu d’un contrat de transport). Au paragraphe 19, le juge Stone a exprimé le point de vue suivant:

À mon avis, le fait que les présumées déclarations inexactes puissent avoir été faites à terre n’établit pas de façon concluante l’absence de compétence. La cause de l’action délictuelle, si elle peut être établie, ne s’est pas matérialisée avant que la perte ou les dommages—s’ils sont prouvés—se soient produits après l’affaissement de certains barils au cours du voyage en mer. Dans l’arrêt *Whitbread*, précité [*Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273], aux pages 1288 et 1289, le juge La Forest, se référant à la déclaration de principe susmentionnée du juge McIntyre dans *ITO*, précité, à la page 779, déclare que «la responsabilité délictuelle dont il est question dans un contexte maritime est régie par un ensemble de règles de droit maritime relevant de la compétence exclusive du Parlement».

[58] Dans l’arrêt *H. Smith Packing Corp. c. Gainvir Transport Ltd.* (1989), 61 D.L.R. (4th) 489 (C.A.F.), le juge Desjardins s’est prononcé ainsi (aux pages 494 et 495):

En l’espèce, c’est l’existence du contrat de transport par mer qui a donné lieu aux déclarations de l’agent maritime, tant à l’égard des conditions de transport de la cargaison qu’à l’égard de la couverture de celle-ci par une assurance. N’eût été de ce contrat, ces déclarations n’auraient jamais été faites. Il serait difficile de nier que ces déclarations étaient intimement liées

integrally connected with the contract of carriage by sea and with the shipping operation itself. In such circumstances, the law of agency becomes "a law of Canada" within the meaning of s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

...

In view of the wide definition of Canadian maritime law under the second part of the definition contained in s. 2 of the *Federal Court Act*, the law of agency in situations where it is integrally connected with shipping becomes part of Canadian maritime law as defined in that section.

She added, at page 495:

The factual situation in the case at bar is to be distinguished from that of *Intermunicipal Realty & Development Corp. v. Gore Mutual Ins. Co.*, *supra* [[1978] 2 F.C. 691], where it was decided that a claim against an insurance broker based on allegations that the insurance broker had negligently misrepresented certain facts, was not in respect of any maritime or admiralty matter that was part of "Canadian maritime law". The court was, however, careful to note that the allegations in question were not "allegations of negligence under the subject contract policies of marine insurance" but were allegations "founded in the agency relationship generally". This is not our case. Here both types of misrepresentations made by the shipping agents are interwoven with the fact that there existed a contract of carriage by sea.

[59] The appellant also relies on *Kuhr v. The Friedrich Busse*, [1982] 2 F.C. 709 (T.D.), where Addy J. found that a contract, whereby the plaintiffs were to supply fish at sea to the defendant vessel which was obliged to remain within the specified fishing areas and receive delivery of and pay for the fish, was a maritime contract. As I understand the reasons for judgment and assuming them to be correct in law, the foundation of the decision resides, in my view, in the following observations (at pages 716-717):

What is of equal importance, however, is the question of whether a contract between the owners of two ships, one of which is to supply the fish on the high seas to the other which is obliged to remain within the specified fishing areas and receive delivery of and pay for the fish, would fall within the meaning of the words "Canadian maritime law or any other law of Canada relating to any matter coming within the class of subject of navigation and shipping" contained in subsection 22(1).

...

The contract is not merely one covering the transfer of property in goods but also more essentially one which deals

au contrat de transport par mer et à l'opération d'expédition elle-même. Dans les circonstances, le droit du mandat devient une «loi du Canada» au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[...]

Étant donné la définition large que donne au droit maritime canadien la seconde partie de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le droit du mandat, dans les cas où il est intimement lié aux expéditions par eau, devient partie intégrante du droit maritime canadien tel que défini à cet article.

Elle a ajouté, à la page 495:

Les faits de la présente affaire doivent être distingués des circonstances de l'arrêt *Intermunicipal Realty & Development Corp. c. Gore Mutual Ins. Co.*, précité [[1978] 2 C.F. 691], où il a été décidé que la réclamation présentée contre un courtier d'assurance au motif qu'il avait, par négligence, dénaturé certains faits, n'était pas liée à une matière maritime ou d'amirauté relevant du «droit maritime canadien». La Cour a toutefois pris soin de noter que les allégations en cause n'étaient pas des «allégations de négligence en vertu des polices d'assurance maritime en question» mais qu'elles étaient, d'une façon générale, «fondées sur les relations avec l'agence». Ce n'est pas le cas en l'espèce. Dans la présente affaire, les deux types de déclarations inexactes faites par l'agent maritime sont liés à l'existence d'un contrat de transport par mer.

[59] L'appelante invoque aussi le jugement *Kuhr c. Le Friedrich Busse*, [1982] 2 C.F. 709 (1<sup>re</sup> inst.), dans lequel le juge Addy a estimé qu'un contrat, en vertu duquel les demandeurs devaient fournir du poisson en mer au navire défendeur, lequel était tenu de demeurer à l'intérieur des zones de pêche précisées et de recevoir, moyennant paiement, livraison du poisson, était un contrat maritime. Selon ma compréhension des motifs du jugement, et à supposer qu'ils soient juridiquement exacts, le fondement de la décision réside à mon avis dans les observations suivantes (aux pages 716 et 717):

Ce qui est tout aussi important toutefois, c'est de savoir si un contrat intervenu entre les propriétaires de deux navires, dont l'un doit fournir le poisson en haute mer à l'autre, qui, lui, doit demeurer sur certains champs de pêche spécifiés pour y recevoir livraison du poisson et le payer, tombe sous l'emprise des termes «droit maritime canadien ou d'une autre loi du Canada en matière de navigation ou de marine marchande» du paragraphe 22(1).

[...]

Ce contrat ne stipule pas une simple translation de la propriété de certains biens mais traite aussi, ce qui est plus

with the actual transfer and delivery of possession of those goods on the high seas between two ships. The goods themselves are to come from an agreed area of the sea and the contracting parties have mutually agreed that their vessels are to operate there and carry out the provisions of the contract in that specified area. It is difficult to conceive of a situation or of an undertaking which is more maritime in nature than the subject-matter covered by the contract in issue and I feel confident that had any Admiralty Court in England been faced with that factual situation, it would necessarily have assumed jurisdiction and legally disposed of the issue between parties.

The applicant also relied on another decision of Mr. Justice Collier in support of his argument, namely the case *Sumitomo Shoji Canada Ltd. v. The Ship "Juzan Maru"*, [1974] 2 F.C. 488; 49 D.L.R. (3d) 277. In that case the Court declined jurisdiction, but it was clearly on the basis that, on examining the true essence of the contract in the light of all the circumstances and the particular facts of the case, it appeared that the maritime or shipping aspects of the business arrangement between the parties were minuscule or incidental, (ref. p. 284 of the above-mentioned report) [[1974] 2 F.C. at pp. 496-497], and that the essence of the arrangement was not maritime. I fully agree with that principle and with the test of dominant features and objects applied in the case of *Underwater Gas Developers Ltd. v. Ontario Labour Relations Board* (1960), 24 D.L.R. (2d) 673; [1960] O.R. 416. Those are precisely the tests which, when applied to the facts of the present case, convince me that the matter is predominantly maritime in character.

[60] None of these cases is helpful to the appellant. Quite to the contrary, they tend to show that the Court will not assert its admiralty jurisdiction in agency claims unless the true essence of the contract relied upon is maritime. This is not the case here, where the sole factor possibly connected to maritime law is the fact that the licence with respect to which the agency contract was entered into happens to be issued in relation to an activity occurring at sea. There is no contract for carriage of goods by sea. There is no marine insurance. There are no goods at issue. Nothing has happened at sea. There is no issue as to the seaworthiness of the ships. The ships are not party to the action. There are no *in rem* proceedings. There are no shipping agents. There are no admiralty laws or principles or practices applicable. The claim, at best and incidentally, may be said to relate to the ability of a ship to perform certain fishing activities in accordance with requirements that have nothing to do with navigation and shipping and everything to do with fisheries.

essentiel, de leur transbordement véritable et de leur délivrance en haute mer d'un navire à l'autre. Ces biens doivent provenir d'une aire de la mer dont les parties contractantes sont convenues et leurs navires doivent être exploités là et ils doivent exécuter les stipulations du contrat dans cette aire spécifiée. Il est difficile de concevoir un cas, un contrat, qui ait un caractère plus maritime. Je suis sûr que toute Cour d'amirauté anglaise saisie des mêmes faits se serait assurément présumée compétente et fondée en droit à statuer sur le litige opposant les parties.

Le requérant s'est aussi appuyé sur une autre décision du juge Collier, soit l'espèce *Sumitomo Shoji Canada Ltd. c. Le navire «Juzan Maru»*, [1974] 2 C.F. 488; 49 D.L.R. (3ed) 277. Dans cette espèce, la Cour déclina sa compétence manifestement parce que, à l'examen de l'essence véritable du contrat, à la lumière de tous les faits et du cas d'espèce, il apparaissait que les aspects maritimes des arrangements d'affaires intervenus entre les parties étaient minimes voire accidentels, (voir p. 284 du recueil précité) [[1974] 2 C.F. aux pp. 496 et 497]; l'essence de l'arrangement n'était pas maritime. Je souscris entièrement à ce principe et au critère dit des caractéristiques et objets dominants appliqué dans l'espèce *Underwater Gas Developers Ltd. c. Ontario Labour Relations Board* (1960) 24 D.L.R. (2ed) 673; [1960] O.R. 416. Ce sont précisément ces critères qui, appliqués aux faits de l'espèce en cause, me convainquent que son caractère maritime prédomine. [Non souligné dans l'original.]

[60] Aucun de ces précédents ne vient en aide à l'appelante. Bien au contraire, ils tendent à montrer que la Cour n'affirmera pas sa compétence en matière maritime sur des revendications résultant d'un contrat de mandat, à moins que le contrat invoqué ne soit véritablement un contrat maritime. Tel n'est pas le cas ici, où le seul facteur qui pourrait être rattaché au droit maritime est le fait que le permis à l'égard duquel a été conclu le contrat de mandat se trouve à avoir été délivré pour une activité devant se dérouler en mer. Il n'y a pas de contrat de transport de marchandises par mer. Il n'y a pas d'assurance maritime. Il n'y a pas de marchandises en jeu. Rien n'est arrivé en mer. La navigabilité des navires n'est pas en cause. Les navires ne sont pas parties à l'action. Il n'y a pas de procédure *in rem*. Il n'y a pas de courtiers maritimes. Il n'y a pas de lois, de principes ou de pratiques maritimes qui soient applicables. Au mieux, et accessoirement, on pourrait dire que la demande se rapporte à la capacité d'un navire d'effectuer certaines activités de pêche en conformité avec des exigences qui n'ont rien à voir avec la navigation et la marine marchande, et tout à voir avec les pêches.



[61] The following decisions, it seems to me, are much more relevant to the issue before us than those referred to by the appellant.

[62] In *Bornstein Seafoods Canada Ltd. v. Hutcheon* (1997), 140 F.T.R. 241 (F.C.T.D.), Gibson J. found that a dispute over the ownership of a fishing quota does not come within the definition of maritime law. He stated, at paragraph 30 of his decision:

Despite the able argument of counsel for the plaintiff, I could not conclude that the subject-matter of this action is so integrally connected to maritime matters as to be legitimate Canadian maritime law. That is not to say that the subject-matter of this action might not well be within federal legislative competence, relating as it does to groundfish quota and the entitlement thereto, which in turn relates to the federal head of jurisdiction "seacoast and inland fisheries". However, on the facts of this matter, quota entitlement turns substantially on the interpretation of the contract referred to earlier between the plaintiff and the Hutcheon defendants as well as on laws, practices and procedures related to Canada's westcoast groundfish fishery.

[63] In *Inter Atlantic Canada Ltd. v. Rio Cuyaguajeje (The)*, 2001 FCT 306; [2001] F.C.J. No. 549 (QL), MacKay J. confirmed the ruling of Prothonotary Morneau to the effect that a dispute over an agreement to exploit a fishing quota did not fall within the jurisdiction of the Federal Court.

[64] In *Amirault v. Prince Nova (The)* (1998), 147 F.T.R. 133 (F.C.T.D.), MacKay J. held that a claim for damages arising out of breach of an agreement of sale for a ship was within the jurisdiction of the Federal Court, but that a claim in tort for interference in said contract against a private citizen was not.

[65] In *Transports Insurance Co. Inc. v. The Ship "Ondine" et al.* (1982), 138 D.L.R. (3d) 745 (F.C.A.), leave to appeal to the Supreme Court of Canada refused September 22, 1982 [[1982] 2 S.C.R. xi], this Court held that although the Federal Court had jurisdiction with respect to an action arising out of a collision between two ships, third party proceedings arising from the attempt to settle the claim did not fall within the court's

[61] Les affaires suivantes, me semble-t-il, traitent bien davantage de la question dont nous sommes saisis que celles mentionnées par l'appelante.

[62] Dans le jugement *Bornstein Seafoods Canada Ltd. c. Hutcheon* (1997), 140 F.T.R. 241 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge Gibson a estimé qu'un différend concernant la propriété d'un contingent de pêche ne relève pas de la définition du droit maritime. Il s'est exprimé ainsi, au paragraphe 30 de sa décision:

Malgré l'argument valable de l'avocat de la demanderesse, je ne pouvais pas conclure que l'objet de la présente action est entièrement lié aux affaires maritimes au point de constituer légitimement du droit maritime canadien. Cela ne veut pas dire que l'objet de la présente action ne pourrait pas relever de la compétence législative fédérale, se rapportant comme il le fait au contingent de poisson de fond et aux droits y afférents, contingent qui à son tour se rapporte à la compétence du gouvernement fédéral en matière de «pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur». Cependant, d'après les faits de l'espèce, le droit au contingent tourne pour l'essentiel autour de l'interprétation du contrat susmentionné intervenu entre la demanderesse et les défendeurs Hutcheon et autour des lois, des pratiques et des procédures concernant la pêche au poisson de fond sur la côte ouest du Canada.

[63] Dans le jugement *Inter Atlantic Canada Ltd. c. Rio Cuyaguajeje (Le)*, 2001 CFPI 306, [2001] A.C.F. n° 549 (QL), le juge MacKay a confirmé la décision du protonotaire Morneau selon laquelle un différend portant sur l'engagement d'exploiter un contingent de pêche ne ressortissait pas à la Cour fédérale.

[64] Dans le jugement *Amirault c. Prince Nova (Le)* (1998), 147 F.T.R. 133 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge MacKay a estimé qu'une demande de dommages-intérêts découlant de la rupture du contrat de vente d'un navire ressortissait à la Cour fédérale, mais non une action délictuelle introduite contre un particulier pour ingérence dans ledit contrat.

[65] Dans l'arrêt *Transport Insurance Co. Inc. c. Le navire «Ondine» et al.* (1982), 138 D.L.R. (3d) 745 (C.A.F.), autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée le 22 septembre 1982 [[1982] 2 R.C.S. xi], la Cour d'appel fédérale a jugé que, même si la Cour fédérale connaissait d'une action découlant d'un abordage, les procédures de mise en cause résultant d'une volonté de transiger échappaient à la compétence

jurisdiction. Chief Justice Thurlow, at pages 746-747, held that the claim is:

... simply a claim that arises from negotiations carried on by the defendant and the third party or from a contract arranged between them. It does not appear to us to arise out of the collision or out of the claim for damages caused by the collision or to arise out of or to be connected with any claim on a contract of marine insurance.

[66] Counsel for the appellant suggested that this claim fell under paragraph 22(2)(m) of the *Federal Court Act*:

22. . . .

(2) Without limiting the generality of subsection (1), it is hereby declared for greater certainty that the Trial Division has jurisdiction with respect to any one or more of the following:

...

(m) any claim in respect of goods, materials or services wherever supplied to a ship for the operation or maintenance of the ship, including, without restricting the generality of the foregoing, claims in respect of stevedoring and lighterage;

[67] This argument has no merit. A fishing licence, and even more so a quota attributed to a fishing licence, cannot be equated with “goods, materials or services . . . supplied to a ship”. This Court, in *Joy's v. M.N.R.*, [1996] 1 F.C. 149 (C.A.), has held that fishing licences are not “goods” (at page 162), that they are not an integral part of the vessel (at pages 164 and 173) and that they are not, properly speaking, issued to a vessel, but to a person in respect of a vessel (at page 165).

[68] It is also very doubtful that the concept of “necessaries” in maritime law could be invoked in the present case. Counsel for the appellant has not referred the Court to any authority for the proposition that a fishing licence could form part of the “necessaries” provided to a ship. Necessaries, in my view, do not extend to fishing licences issued by the Minister with respect to a ship. As noted by William Tetley, in *Maritime Liens and Claims*, 2nd ed., (Montréal: International Shipping Publications, Blais, 1998) (at page 551):

Necessaries may be defined as supplies, repairs and equipment (and in some jurisdictions other goods and services)

de la Cour. Le juge en chef Thurlow, aux pages 746 et 747, a estimé que:

Il s'agit simplement, à notre avis, d'une réclamation résultant de négociations entre la défenderesse et un tiers ou d'un contrat conclu entre eux. Elle ne découle pas à notre avis de l'abordage, ni de la demande de dommages-intérêts à la suite de l'abordage, ni d'une demande née d'un contrat d'assurance maritime ou s'y rapportant.

[66] L'avocat de l'appelante a lancé l'idée que cette demande relevait de l'alinéa 22(2)m) de la *Loi sur la Cour fédérale*:

22. [. . .]

(2) Il demeure entendu que, sans préjudice de la portée générale du paragraphe (1), la Section de première instance a compétence dans les cas suivants:

[. . .]

m) une demande relative à des marchandises, matériels ou services fournis à un navire pour son fonctionnement ou son entretien, notamment en ce qui concerne l'acconage et le gabarage;

[67] Cet argument n'est pas recevable. Un permis de pêche, et à plus forte raison un contingent attribué à un permis de pêche, ne saurait être assimilé à «des marchandises, matériels ou services fournis à un navire». Dans l'arrêt *Joy's c. M.R.N.*, [1996] 1 C.F. 149, la Cour d'appel fédérale a jugé que les permis de pêche ne sont pas des «marchandises» (à la page 162), qu'ils ne font pas partie intégrante du navire, (aux pages 164 et 173) et qu'ils ne sont pas, à proprement parler, délivrés à un navire, mais à une personne pour un navire (à la page 165).

[68] Il est également très douteux que la notion de «nécessités» en droit maritime puisse être invoquée en l'espèce. L'avocat de l'appelante n'a signalé à la Cour aucun précédent autorisant la proposition selon laquelle un permis de pêche pourrait faire partie des «nécessités» fournies à un navire. À mon avis, les nécessités ne s'étendent pas aux permis de pêche délivrés par le ministre pour un navire. Comme le fait observer William Tetley, dans *Maritime Liens and Claims*, 2<sup>e</sup> éd., (Montréal: International Shipping Publications, Blais, 1998) (à la page 551):

[TRADUCTION] Les nécessités peuvent être définies comme les fournitures, les réparations et les équipements (et dans

ordered on the credit of the ship and which are generally beneficial to the ship, so that it may carry out the common venture.

(For a list of goods or services to which the concept of “necessaries” has been extended, and which does not include fishing licences, see Nigel Meeson, *Admiralty Jurisdiction and Practice*, 2nd ed., London: LLP Professional Publications, 2000, at page 2-163.) Fishing licences are not issued on the credit of a ship and the Minister of Fisheries and Oceans can hardly be compared with a claimant for necessaries or a creditor.

[69] I would add that even if paragraph 22(2)(m) were found to be applicable, it would not bring the appellant very far. As noted by McIntyre J. in *ITO*, *supra*, at page 772:

Even if a claim could be shown to fall within s. 22(2) the inquiry does not end. That section does no more than grant jurisdiction and it does not create operative law. One must still be able to point to some applicable and existing federal law which nourishes the grant of jurisdiction: see *Quebec North Shore Paper* [*Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054] and *McNamara* [*McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654] cases.

[70] For example, in *Quebec and Ontario Transportation Co. Ltd. v. The Incan St. Laurent*, [1979] 2 F.C. 834 (C.A.), confirmed by the Supreme Court of Canada at [1980] 2 S.C.R. 242, the Federal Court of Appeal found that an action based on a joint venture agreement and seeking to determine whether the appellant was the beneficial owner of some interest in the respondent ship, was beyond this Court’s admiralty jurisdiction. *Le Dain J.* noted that the claim was based on an alleged failure to perform an obligation to transfer ownership found in a contract and, on the basis of the decision of the Supreme Court of Canada in *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, he ruled that the Federal Court had no jurisdiction in the matter as there was no applicable and existing federal law upon which the jurisdiction of the Federal Court could be exercised.

certaines pays, d’autres biens et services) qui sont commandés sur le crédit du navire et qui sont généralement utiles pour le navire, pour qu’il puisse accomplir l’entreprise commune.

(Pour une liste des marchandises ou services auxquels la notion de «nécessités» a été élargie, une liste qui ne comprend pas les permis de pêche, voir Nigel Meeson, *Admiralty Jurisdiction and Practice*, 2<sup>e</sup> éd. (Londres: LLP Professional Publication, 2000, à la page 2-163.) Les permis de pêche ne sont pas délivrés sur le crédit d’un navire, et le ministre des Pêches et des Océans pourrait difficilement être comparé à un demandeur de nécessités ou à un créancier.

[69] J’ajouterais que, même si l’alinéa 22(2)m) était jugé applicable, il ne conduirait pas l’appelante très loin. Comme l’a indiqué le juge McIntyre dans l’arrêt *ITO*, *supra*, à la page 772:

Même si on pouvait démontrer qu’une demande relève du par. 22(2), les choses ne s’arrêtent pas là. Ce paragraphe n’est qu’attributif de compétence; il ne crée pas de règle de droit applicable. On doit encore être en mesure d’indiquer sur quelle loi fédérale existante applicable se fonde l’attribution de compétence: voir les arrêts *Quebec North Shore Paper* [*Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054] et *McNamara* [*McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654].

[70] Ainsi, dans l’arrêt *Quebec and Ontario Transportation Co. Ltd. c. Le Incan St. Laurent*, [1979] 2 C.F. 834 (C.A.), confirmé par la Cour suprême du Canada à [1980] 2 R.C.S. 242, la Cour d’appel fédérale a jugé qu’une action fondée sur un accord de coentreprise et visant à établir si l’appelante était le propriétaire réel de certains intérêts dans le navire intimé échappait à la compétence de la Cour en matière maritime. Le juge *Le Dain* a fait observer que la demande était fondée sur le présumé non-accomplissement d’une obligation de transfert de propriété, une obligation figurant dans un contrat, et, eu égard à l’arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054, il a jugé que la Cour fédérale n’était pas compétente dans cette affaire puisqu’il n’existait aucune loi fédérale applicable en vertu de laquelle la Cour fédérale pourrait exercer sa compétence.

[71] In the end, I reach the conclusion that the claim in damages by Radil against B.C. Packers for breach of an agency contract entered into for negotiating the purchase of a fishing licence with officials of the Department of Fisheries and Oceans does not fall under the admiralty jurisdiction of the Federal Court of Canada. The appeal should be dismissed with costs and the statement of claim in court file T-382-99 should be struck out as regards B.C. Packers.

[72] This is not to say that the Federal Court has no jurisdiction with respect to fisheries issues, assuming the present claim against B.C. Packers to be a fisheries issue. But such issues do not come to this Court under its admiralty jurisdiction but under its jurisdiction with respect to the judicial review of the legality of decisions made by officers of the Department of Fisheries and Oceans or under its jurisdiction with respect to actions in tort against the Crown.

#### The application for a stay

[73] The judicial review (converted to an action) of the Minister's decision—i.e. Court file T-192-98—can only proceed in the Federal Court of Canada.

[74] The claim in damages against B.C. Packers can only proceed in the Supreme Court of British Columbia.

[75] The claim in damages against the Crown can proceed in the Federal Court of Canada or in the Supreme Court of British Columbia.

[76] No single court, therefore, can resolve the totality of Radil's claims. Yet, the claims in damages against the Crown and against B.C. Packers may, in a large measure, be influenced by the fate of the judicial review application (Court file no. T-192-98) which should preferably be heard first. It makes more sense, in my view, not to stay the claim in damages against the Crown in Court file no. T-382-99 which, according to the order of Prothonotary Hargrave dated June 16, 1999, may be heard at the same time as Court file no. T-182-98 or

[71] En définitive, j'arrive à la conclusion que la demande de dommages-intérêts de Radil à l'encontre de B.C. Packers pour rupture d'un contrat de mandat conclu en vue de la négociation de l'achat d'un permis de pêche avec les fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans ne relève pas de la compétence de la Cour fédérale du Canada en matière maritime. L'appel devrait être rejeté, avec dépens, et la déclaration déposée sous le n° du greffe T-382-99 devrait être radiée en ce qui concerne B.C. Packers.

[72] Cela ne veut pas dire que la Cour fédérale n'a pas compétence dans les questions relatives aux pêches, à supposer que la présente demande à l'encontre de B.C. Packers suscite une question de ce genre. De telles questions ne sont pas cependant portées devant la Cour au titre de sa compétence en matière maritime, mais au titre de sa compétence touchant le contrôle judiciaire de la légalité des décisions prises par les fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans, ou au titre de sa compétence touchant les actions délictuelles introduites contre la Couronne.

#### La demande de suspension

[73] La demande de contrôle judiciaire (transformée en action) de la décision du ministre—c.-à-d. le n° du greffe T-192-98—ne peut être portée que devant la Cour fédérale du Canada.

[74] La demande de dommages-intérêts à l'encontre de B.C. Packers ne peut être portée que devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

[75] La demande de dommages-intérêts à l'encontre de la Couronne peut être portée devant la Cour fédérale du Canada ou la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

[76] Aucun tribunal ne peut donc à lui seul statuer sur la totalité des prétentions de Radil. Or, les demandes de dommages-intérêts à l'encontre de la Couronne et à l'encontre de B.C. Packers peuvent dans une grande mesure être influencées par l'issue de la demande de contrôle judiciaire (n° du greffe T-192-98), laquelle devrait de préférence être instruite en priorité. Il vaut mieux à mon avis ne pas suspendre la demande de dommages-intérêts à l'encontre de la Couronne qui porte le numéro T-382-99 et qui, selon l'ordonnance du

immediately following it, as the Trial Judge may determine.

[77] Furthermore, Radil was precisely told by this Court to do what it eventually did, i.e. institute two parallel proceedings. Radil was also told, in an order which is still in force, that it could have its two proceedings heard by the Federal Court. In the circumstances, it would be unfair to Radil and it would serve no useful purpose to stay Court file no. T-382-99. I would let Radil decide on its own whether it wants to proceed in its claim in damages against the Crown in the Federal Court.

[78] The application for a stay should be dismissed. There should be no costs on the appeal with respect to that application.

#### DISPOSITION

[79] The appeal should be granted in part and the following order substituted to that of the Motions Judge to take effect as from the date of the judgment in this appeal:

With respect to the declaratory relief sought in the statement of claim, the appeal from the order of the Prothonotary is allowed and the statement of claim is struck out.

With respect to the claim in damages against the Crown, the appeal from the order of the Prothonotary is dismissed and both the statement of claim and the amended statement of claim are struck out with leave to amend within fourteen days of the date of judgment. Costs to plaintiff.

With respect to the claim against B.C. Packers, the appeal from the order of the prothonotary is allowed with costs and the statement of claim is quashed for lack of jurisdiction of the Federal Court of Canada.

With respect to the claim against Titan, the appeal from the order of the Prothonotary is allowed with costs and the statement of claim is quashed.

protonotaire Hargrave en date du 16 juin 1999, peut être instruite en même temps que la demande portant le numéro du greffe T-182-98, ou immédiatement après, selon que le juge du procès en décidera.

[77] Par ailleurs, la Cour a dit précisément à Radil de faire ce que Radil a fini par faire, c.-à-d. d'introduire deux instances parallèles. Elle a également dit à Radil, dans une ordonnance qui est encore en vigueur, qu'elle pourrait faire instruire ses deux instances par la Cour fédérale. Dans ces conditions, il serait injuste pour Radil, et il ne servirait aucun intérêt pratique, de suspendre le dossier T-382-99. Je laisserais Radil décider par elle-même si elle souhaite aller de l'avant dans sa demande de dommages-intérêts à l'encontre de la Couronne devant la Cour fédérale.

[78] Je suis d'avis de rejeter la demande de suspension. Il ne devrait pas y avoir adjudication de dépens dans l'appel se rapportant à cette demande.

#### DISPOSITIF

[79] Je suis d'avis d'accueillir l'appel en partie et de remplacer l'ordonnance du juge des requêtes par l'ordonnance suivante, qui prendra effet à la date du jugement rendu dans le présent appel:

S'agissant du jugement déclaratoire demandé dans la déclaration, l'appel formé contre l'ordonnance du protonotaire est accueilli et la déclaration est radiée.

S'agissant de la demande de dommages-intérêts contre la Couronne, l'appel formé contre l'ordonnance du protonotaire est rejeté, et la déclaration ainsi que la déclaration modifiée sont radiées, avec autorisation de la modifier dans un délai de 14 jours après la date du jugement. Dépens adjugés à la demanderesse.

S'agissant de la demande déposée contre B.C. Packers, l'appel formé contre l'ordonnance du protonotaire est accueilli, avec dépens, et la déclaration est annulée pour incompétence de la Cour fédérale du Canada.

S'agissant de la demande déposée contre Titan, l'appel formé contre l'ordonnance du protonotaire est accueilli, avec dépens, et la déclaration est annulée.

No stay is ordered.

Aucune suspension n'est ordonnée.

[80] B.C. Packers and Titan should have their costs on the appeal as against Radil.

[80] Radil devrait payer les dépens de B.C. Packers et de Titan dans l'appel.

[81] Radil should have its costs on the appeal as against the Crown.

[81] La Couronne devrait payer les dépens de Radil dans l'appel.

DESJARDINS J.A.: I agree.

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: J'y souscris.

SEXTON J.A.: I agree.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: J'y souscris.