

T-1941-93

T-1941-93

James L. Ferguson (*Plaintiff*)James L. Ferguson (*demandeur*)

v.

c.

Arctic Transportation Ltd. and the Owners and All Others Interested in the Ships *AMT Transporter*, *Arctic Nutsukpok*, *Arctic Immerk Kanotik*, *Arctic Kibrayok*, *Arctic Kiggiak*, *Arctic Tukta*, *Arctic Tender*, *Arctic Tender II* and *J. Mattson* (*Defendants*)

^a Arctic Transportation Ltd. et les propriétaires et toutes autres personnes ayant un droit sur les navires *AMT Transporter*, *Arctic Nutsukpok*, *Arctic Immerk Kanotik*, *Arctic Kibrayok*, *Arctic Kiggiak*, *Arctic Tukta*, *Arctic Tender*, *Arctic Tender II* et *J. Mattson* (*défendeurs*)

INDEXED AS: FERGUSON v. ARCTIC TRANSPORTATION LTD. (T.D.)

RÉPERTORIÉ: FERGUSON c. ARCTIC TRANSPORTATION LTD. (1^{re} INST.)

Trial Division, Reed J.—Vancouver, August 8, 29 and September 6, 1995.

Section de première instance, juge Reed—Vancouver, 8 et 29 août et 6 septembre 1995.

International law — State immunity — Application to add Panama Canal Commission as third party to damages action for injuries sustained by former Commission employee while piloting defendant's barge through Canal — Commission charging tolls, controlling movement of vessels in Canal — State Immunity Act, s. 5 providing foreign state not immune "in any proceedings that relate to any commercial activity of foreign state" — Commission's activities commercial — Not exempt as "agency of foreign state" as s. 2 definition requiring agency be separate from foreign state — Neither Panama Canal Treaty nor Act indicating Commission separate entity.

^d *Drroit international — Immunité des États — Requête en citation de la Commission du canal de Panama en qualité de tierce partie dans une action intentée par un ancien employé de cette dernière, en dommages-intérêts pour blessures subies pendant qu'il pilotait un chaland de la défenderesse à travers le canal — La Commission perçoit le péage et contrôle le mouvement des navires passant par le canal — L'art. 5 de la Loi sur l'immunité des États, prévoit que l'État étranger ne bénéficie pas de l'immunité de juridiction «dans les actions qui portent sur ses activités commerciales» — Les activités de la Commission sont des activités commerciales — Elle n'est pas exemptée à titre d'«organisme d'un État étranger» puisque selon la définition de l'art. 2, pareil organisme doit être une entité juridique distincte — Ni le traité ni la loi relative au canal de Panama ne fait de la Commission une entité juridique distincte.*

Practice — Service — Defendants seeking to add Panama Canal Commission as third party to damages action by former Commission employee for injuries sustained while piloting barge through Canal — Neither Federal Court Rules, R. 307 nor Convention referred to therein, applicable — R. 307 subordinate legislation — Convention governing service on private parties in contracting state, not on foreign governments — State Immunity Act, s. 9(2) governing service.

^e *Pratique — Signification — Les défendeurs cherchent à citer la Commission du canal de Panama en qualité de tierce partie dans une action intentée par un ancien employé de cette dernière, en dommages-intérêts pour blessures subies pendant qu'il pilotait un chaland à travers le canal — Ni la Règle 307 des Règles de la Cour fédérale ni la Convention qui y est visée ne s'appliquent en l'espèce — La Convention régit la signification aux sujets de droit privé se trouvant dans un État signataire, non pas la signification aux gouvernements étrangers — Signification régie par l'art. 9(2) de la Loi sur l'immunité des États.*

Practice — Parties — Third party proceedings — Application to add Panama Canal Commission as third party to personal injury action — Third party claim independent of main action — Action as between defendants, Commission not personal injury claim, but claim for indemnification — Commission within State Immunity Act, s. 5 exception to immunity from process because proceedings relating to commercial activity.

^f *Pratique — Parties — Procédure de mise en cause — Requête en citation de la Commission du canal de Panama en qualité de tierce partie dans une action en dommages-intérêts pour blessures corporelles — La mise en cause est une procédure indépendante de l'action principale — La procédure de mise en cause, entre les défendeurs et la Commission, n'est pas une action en dommages-intérêts pour blessures corporelles, mais une action en indemnisation — La Commission tombe sous le coup de l'exception de l'art. 5 de la Loi sur l'immunité des États puisque l'action porte sur ses activités commerciales.*

This was an application by the defendants to add the Panama Canal Commission as a third party to an action by its former employee claiming damages for injuries suffered while piloting a barge owned by Arctic Transportation Ltd. through the Canal. The Commission is responsible for the operation, management and maintenance of the Panama Canal. It charges tolls and controls the movement of vessels through the Canal.

Relying on the Commission's self-description as "an agency of the executive branch of the United States government", the defendants applied *State Immunity Act*, paragraph 9(3)(c), which provides that service on an agency of a foreign state may be made in accordance with any applicable rules of court. They followed the United States *Federal Rules of Civil Procedure*, except that they were unable to serve the District Attorney of the district within which the litigation was to be brought since the Commission was being sued in a Canadian court.

The Commission claimed immunity from process as part of a foreign state government. *State Immunity Act*, section 3 provides that a foreign state is immune from the jurisdiction of Canadian courts, except as otherwise provided by the Act. Section 5 provides that a foreign state is not immune "in any proceedings that relate to any commercial activity of the foreign state". Alternatively, the Commission argued that section 5 was only intended to cover commercial claims and that this was a personal injury action.

The issues were whether the Commission was immune from the process; whether it was an agency of a foreign state; and which legislation governed service.

Held, the application should be dismissed.

Section 5 removed any immunity from the Commission. Its activities were commercial in nature, and it had failed to demonstrate its entitlement to immunity.

The action, as between the defendants and the Commission, was not a personal injury claim, but a claim for indemnification. The defendants were alleging negligence by the Commission. A third party claim is independent of and separate from the main action. In any event, section 5 states that immunity is lost with respect to any proceedings that relate to any commercial activity. It does not say that the proceedings have to be commercial proceedings. The claim related to the commercial activity in which the Commission was engaged.

The service on the Commission was improper. Paragraph 9(3)(c) refers to the rules of the domestic jurisdiction within which the proceeding is commenced, i.e. Canada. Also, the definition of "agency of a foreign state" in *State Immunity Act*, section 2 governed, not the Commission's self-description. That definition requires that the legal entity that is an organ of the foreign state be separate therefrom. Factors which are relevant to separateness are: the amount of state control over the organization; whether it can sue or be sued in its own name; and whether it is a separate legal (corporate) entity. Neither the

Requête des défendeurs qui cherchent à citer la Commission du canal de Panama en qualité de tierce partie dans une action intentée par un ancien employé de cette dernière, en dommages-intérêts pour blessures subies pendant qu'il pilotait à travers le canal un chaland d'Arctic Transportation Ltd. La Commission est chargée de l'exploitation, de la gestion et de l'entretien du canal de Panama. Elle perçoit le péage et contrôle le mouvement des navires passant par le canal.

Se fondant sur le fait que la Commission se disait «organisme du pouvoir exécutif du gouvernement des États-Unis», les défendeurs ont invoqué l'alinéa 9(3)c) de la *Loi sur l'immunité des États*, aux termes duquel la signification à un organisme d'un État étranger se fait selon les règles de procédure ou de pratique applicables. Ils se sont conformés au règlement *Federal Rules of Civil Procedure* des États-Unis, sauf qu'ils n'ont pu signifier au procureur du district dans lequel l'action devait avoir lieu, puisque la Commission était assignée devant une juridiction canadienne.

La Commission fait valoir l'immunité par ce motif qu'elle fait partie du gouvernement d'un pays étranger. La *Loi sur l'immunité des États*, article 3, dispose que, sauf exceptions expressément prévues, les États étrangers bénéficient de l'immunité de juridiction devant tout tribunal au Canada. Aux termes de l'article 5, l'État étranger ne bénéficie pas de l'immunité de juridiction «dans les actions qui portent sur ses activités commerciales». La Commission soutient à titre subsidiaire que l'article 5 ne vise que les différends commerciaux alors qu'il s'agit en l'espèce d'une action en dommages-intérêts pour blessures corporelles.

Il échet d'examiner si la Commission jouit de l'immunité de juridiction, si elle est un organisme d'un État étranger, et quelle est la loi applicable à la signification en l'espèce.

Jugement: il faut rejeter la requête.

L'article 5 s'applique pour priver la Commission de toute immunité. Ses activités sont des activités commerciales, et elle n'a pu démontrer qu'elle jouit de l'immunité de juridiction.

La procédure de mise en cause, entre les défendeurs et la Commission, n'est pas une action en dommages-intérêts pour blessures corporelles, mais une action en indemnisation. Les défendeurs concluent à la négligence de la Commission. La mise en cause est une procédure indépendante et séparée de l'action principale. L'article 5 prévoit que l'État étranger perd l'immunité de juridiction dans les actions qui portent sur ses activités commerciales, et non pas dans les actions commerciales. En l'espèce, l'action porte sur les activités commerciales auxquelles se livrait la Commission.

La signification à la Commission était irrégulière. Il est question à l'alinéa 9(3)c) des règles de procédure du ressort dans lequel l'action est intentée, en l'occurrence le Canada. En second lieu, c'est la définition d'organisme d'un État étranger à l'article 2 de la *Loi sur l'immunité des États* qui prévaut, et non pas la qualification que la Commission se donne à elle-même. Aux termes de cette définition, un organisme de l'État étranger doit être une entité juridique distincte. Les facteurs à prendre en considération pour décider s'il s'agit d'un organisme distinct sont: le degré de contrôle de l'État sur l'orga-

Panama Canal Treaty nor the *Panama Canal Act* supported the argument that the Commission was a separate entity.

Neither *Federal Court Rules*, Rule 307 nor the Convention referred to therein applied. Rule 307, which deals with service on a party to a proceeding who is outside of Canada, is subordinate legislation. The Convention governs service on a private party in a contracting state, not on foreign governments. *State Immunity Act*, subsection 9(2) prescribes the appropriate method of service.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil or Commercial Matters, 15 November 1965, The Hague, 658 U.N.T.S. 163.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 307 (as am. by SOR/92-726, s. 1).
Federal Rules of Civil Procedure, U.S.C.S., Rule 4.
Panama Canal Act, 22 U.S.C.S. § 3601-3872 (1993).
Panama Canal Treaty between the United States of America and the Republic of Panama, 1977.
State Immunity Act, R.S.C., 1985, c. S-18, ss. 2 "agency of a foreign state", 3, 5, 7(1), 9.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Ferranti-Packard Ltd. v. Cushman Rentals Ltd. et al. (1980), 30 O.R. (2d) 194; 115 D.L.R. (3d) 691; 19 C.P.C. 131 (H.C.); *Trendtex Trading Corp. v. Central Bank of Nigeria*, [1977] 1 Q.B. 529.

DISTINGUISHED:

Re Canada Labour Code, [1992] 2 S.C.R. 50; (1992), 91 D.L.R. (4th) 449; 92 CLLC 14,025; 137 N.R. 81.

REFERRED TO:

D & J Coustas Shipping Co. S.A. v. Cia de Navegacao Lloyd Brashileiro (1990), 48 F.T.R. 161 (F.C.T.D.); *Wire Rope Industries of Canada (1966) Ltd. v. B.C. Marine Shipbuilders Ltd. et al.*, [1981] 1 S.C.R. 363; (1981), 121 D.L.R. (3d) 517; 35 N.R. 288; *Ogdensburg Bridge & Port Authority v. Twp. of Edwardsburg*, [1967] 1 O.R. 87; (1966), 59 D.L.R. (2d) 537 (C.A.).

APPLICATION to add the Panama Canal Commission as a third party to an action claiming damages for injuries suffered by its former employee while piloting a barge through the Canal. Application dismissed.

nisme, la question de savoir si celui-ci est habilité à ester en justice en son nom propre, et s'il est une entité juridique distincte. Le Traité du canal de Panama et la loi dite *Panama Canal Act* s'opposent à l'argument que la Commission est une entité distincte.

Ni la Règle 307 des *Règles de la Cour fédérale* ni la Convention qui y est visée ne s'appliquent en l'espèce. La Règle 307, qui prévoit la signification à une partie se trouvant à l'extérieur du Canada, fait partie d'un texte réglementaire. La Convention régit la signification aux sujets de droit privé dans un État signataire, non pas la signification à un gouvernement étranger. Le mode de signification qui s'impose en l'espèce est celui prévu au paragraphe 9(2) de la *Loi sur l'immunité des États*.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Convention relative à la signification et à la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale, 15 novembre 1965, La Haye, 658 R.T.N.U. 163.
Federal Rules of Civil Procedure, U.S.C.S., Rule 4.
Loi sur l'immunité des États, L.R.C. (1985), ch. S-18, art. 2 «organisme d'un État étrangers», 3, 5, 7(1), 9.
Panama Canal Act, 22 U.S.C.S. § 3601-3872 (1993).
Traité de 1977 entre les États-Unis d'Amérique et la République de Panama sur le canal de Panama.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règle 307 (mod. par DORS/92-726, art. 1).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Ferranti-Packard Ltd. v. Cushman Rentals Ltd. et al. (1980), 30 O.R. (2d) 194; 115 D.L.R. (3d) 691; 19 C.P.C. 131 (H.C.); *Trendtex Trading Corp. v. Central Bank of Nigeria*, [1977] 1 Q.B. 529.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Re Code canadien du travail, [1992] 2 R.C.S. 50; (1992), 91 D.L.R. (4th) 449; 92 CLLC 14,025; 137 N.R. 81.

DÉCISIONS CITÉES:

D & J Coustas Shipping Co. S.A. c. Cia de Navegacao Lloyd Brashileiro (1990), 48 F.T.R. 161 (C.F. 1^{re} inst.); *Wire Rope Industries of Canada (1966) Ltd. c. B.C. Marine Shipbuilders Ltd. et autres*, [1981] 1 R.C.S. 363; (1981), 121 D.L.R. (3d) 517; 35 N.R. 288; *Ogdensburg Bridge & Port Authority v. Twp. of Edwardsburg*, [1967] 1 O.R. 87; (1966), 59 D.L.R. (2d) 537 (C.A.).

REQUÊTE en citation de la Commission du canal de Panama en qualité de tierce partie dans une action intentée par un ancien employé de cette dernière, en dommages-intérêts pour blessures subies pendant qu'il pilotait un chaland à travers le canal. Requête rejetée.

COUNSEL:

No one appearing for plaintiff.

H. Peter Swanson for defendants.
Grant L. Ritchey for Panama Canal Commission. ^a

SOLICITORS:

McEwen, Schmitt & Co., Vancouver, for plaintiff. ^b
Campney & Murphy, Vancouver, for defendants.

Fraser, Quinlan & Abrioux, Vancouver, for Panama Canal Commission. ^c

The following are the reasons for order rendered in English by

REED J.: The defendants seek to add the Panama Canal Commission as a third party to these proceedings. The present motion concerns the method by which that organization should be served and whether or not that entity is, in any event, immune from process in this Court. ^d

The plaintiff, Mr. Ferguson, commenced a claim in this Court for an award of damages for injuries he suffered while on board a barge, the *AMT Transporter*, which was owned by Arctic Transportation Ltd. The barge, at the time, was transiting the Panama Canal. The plaintiff was a pilot for and an employee of the Panama Canal Commission. From the examinations for discovery it appears that the Commission was in control of the defendants' vessels while they were transiting the canal. Thus, the defendants seek to add the Commission as a third party. ^e

The Panama Canal Commission disputes the validity of the service which has occurred and, in any event, states that it is immune from process in this Court. The claim for immunity is based on the assertion that the Panama Canal Commission is part of a foreign state government: the Government of the United States of America. I will deal first with the state immunity claim because the status of the Commission determines the type of service required and whether service, in any event, would be a futile step. ^f

AVOCATS:

Le demandeur n'était pas représenté à l'audience.

H. Peter Swanson pour les défendeurs.
Grant L. Ritchey pour la Commission du canal de Panama.

PROCUREURS:

McEwen, Schmitt & Co., Vancouver, pour le demandeur.
Campney & Murphy, Vancouver, pour les défendeurs.

Fraser, Quinlan & Abrioux, Vancouver, pour la Commission du canal de Panama.

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

LE JUGE REED: Les défendeurs en l'espèce cherchent à citer la Commission du canal de Panama en qualité de tierce partie. La requête en instance porte sur le mode de signification à employer à l'égard de cet organisme et sur la question de savoir si, de toute façon, celui-ci n'est pas justiciable de la Cour. ^g

Le demandeur, M. Ferguson, a intenté devant la Cour une action en dommages-intérêts pour blessures subies à bord d'un chaland, le *AMT Transporter*, qui se trouvait alors dans le canal de Panama et dont Arctic Transportation Ltd. était la propriétaire. Le demandeur était un pilote au service de la Commission du canal de Panama. Il ressort de l'interrogatoire préalable que celle-ci avait le contrôle des navires des défendeurs au passage du canal. C'est pourquoi les défendeurs cherchent à la citer en qualité de tierce partie. ^h

La Commission du canal de Panama conteste la validité de la signification qui a eu lieu et déclare que de toute façon, elle n'est pas justiciable de la Cour. L'affirmation d'immunité est fondée sur l'assertion que la Commission du canal de Panama fait partie du gouvernement d'un pays étranger, savoir les États-Unis d'Amérique. J'examinerai en premier lieu l'immunité revendiquée parce que le statut de la Commission détermine le mode de signification requis ainsi que la question de savoir si, de toute façon, la signification ne serait qu'une démarche futile. ⁱ

The *State Immunity Act*, R.S.C., 1985, c. S-18, section 3, provides that a foreign state is immune from the jurisdiction of all courts in Canada, except as otherwise provided by the Act. Section 5 of the Act provides that a foreign state is not immune “in any proceedings that relate to any commercial activity of the foreign state”.

I have no doubt that the activities of the Panama Canal Commission, as they are relevant for the purposes of this case, are commercial in nature. The Commission is responsible for the operation, management and maintenance of the Panama Canal. The Commission provides for the movement of vessels through the canal. It is paid significant amounts of money for this service. The Commission did not seriously dispute that it was engaged, at least, in part, in commercial activities. The burden is on the Commission to demonstrate its entitlement to immunity, if it wishes to rely on such.¹ It has not done so.

This is not a situation similar to that which existed in *Re Canada Labour Code*, [1992] 2 S.C.R. 50. In that case, the alleged commercial activity (the employment of civilian staff) was peripheral to the main foreign state activity (the operation of a military base). State immunity was therefore not lost. In the present case, the commercial activity (the charging of tolls for and the movement of vessels through the canal) is central to the Commission’s functions and to the transaction between the defendants and the Commission.

Having reached the conclusion that section 5 operates to remove any immunity from the Commission, which it might otherwise enjoy, I do not need to consider counsel’s arguments with respect to the proper interpretation of subsection 7(1).² Counsel for the

¹ *D & J Coustas Shipping Co. S.A. v. Cia de Navegacao Lloyd Brashileiro* (1990), 48 F.T.R. 161 (F.C.T.D.).

² 7. (1) A foreign state is not immune from the jurisdiction of a court in any proceedings that relate to

(a) an action *in rem* against a ship owned or operated by the state, or

(Continued on next page)

La Loi sur l’immunité des États, L.R.C. (1985), ch. S-18, article 3, dispose que, sauf exceptions expressément prévues, les États étrangers bénéficient de l’immunité de juridiction devant tout tribunal au Canada. Aux termes de l’article 5 de la même loi, l’État étranger ne bénéficie pas de l’immunité de juridiction «dans les actions qui portent sur ses activités commerciales».

Je ne doute pas que les activités de la Commission du canal de Panama, telles qu’elles se rapportent aux faits de la cause, sont des activités commerciales. Elle est chargée de l’exploitation, de la gestion et de l’entretien du canal de Panama. Elle assure le passage des navires par le canal, service pour lequel elle perçoit des sommes considérables. Elle ne nie pas sérieusement qu’elle se livre, du moins en partie, à des activités commerciales. C’est à elle qu’il incombe de démontrer qu’elle jouit de l’immunité de juridiction, si c’est là le moyen qu’elle tient à faire valoir¹. Elle ne l’a pas fait.

Les faits de la cause ne s’apparentent pas à ceux de la cause *Re Code canadien du travail*, [1992] 2 R.C.S. 50. Dans cette dernière affaire, l’activité commerciale supposée (l’emploi d’un personnel civil) n’était qu’une fonction périphérique de la principale activité de l’État étranger (le fonctionnement d’une base militaire). Il n’y avait donc pas perte d’immunité. En l’espèce, l’activité commerciale (la perception du péage pour le passage des navires par le canal) est au cœur des fonctions de la Commission et de ses rapports avec les défendeurs.

Ayant conclu que l’article 5 s’applique pour priver la Commission de toute immunité dont elle aurait pu normalement jouir, il n’est pas nécessaire que j’examine l’argument proposé par l’avocat de la Commission sur l’interprétation correcte du paragraphe 7(1)²,

¹ *D & J Coustas Shipping Co. S.A. c. Cia de Navegacao Lloyd Brashileiro* (1990), 48 F.T.R. 161 (C.F. 1^{re} inst.).

² 7. (1) L’État étranger ne bénéficie pas, pour tout navire dont il est le propriétaire ou l’exploitant et qui était utilisé ou destiné à être utilisé dans le cadre d’une activité commerciale au moment de la naissance du droit d’action ou de l’introduction de l’instance, de l’immunité de juridiction dans les actions suivantes:

a) actions réelles contre le navire;

(Suite à la page suivante)

Commission argued that subsection 7(1) was not applicable because it was not intended to cover the type of operation of vessels engaged in by Panama Canal pilots but rather the operation of a vessel on a more long-term basis.

Counsel for the Commission argues, however, that even if the activity in which the Commission was engaged is commercial in nature, section 5, still, does not apply because the proceeding in this Court is a personal injury action. It is argued that section 5 is only intended to cover commercial-type claims (e.g. the breach of a trading agreement). I have not been persuaded by that argument. The action, as between the defendants and the Commission, is not a personal injury claim. It is a claim for indemnification from the Commission for any damages which the defendants might be called upon to pay the plaintiff. The defendants allege negligence by the Commission, its servants or agents, in the inspection of the *AMT Transporter* (now called the *Arctic Tarsuit*), prior to its transit of the Panama Canal, and in its movement through the canal.³ A third party claim is an independent and separate claim from the main action in the context of which it is commenced. It stands on its own. I would not characterize the defendants proposed third party claim as a personal injury action.

Even if the defendants' third party claim was characterized as a personal injury action, I still do not think it would fall outside the purview of section 5. Section 5 states that immunity is lost with respect to "any proceedings that relate to any commercial activity" [underlining added]. It does not say that the proceedings have to be "commercial proceedings". The claim in this case, albeit arising as a result of per-

(Continued from previous page)

(b) an action *in personam* for enforcing a claim in connection with a ship owned or operated by the state,

if, at the time the claim arose or the proceedings were commenced, the ship was being used or was intended for use in a commercial activity.

³ For authority with respect to this Court's jurisdiction, see *Wire Rope Industries of Canada (1966) Ltd. v. B.C. Marine Shipbuilders Ltd. et al.*, [1981] 1 S.C.R. 363.

savoir que celui-ci n'est pas applicable puisqu'il ne vise pas l'exploitation des navires du genre auquel se livrent les pilotes du canal de Panama, mais l'exploitation à plus long terme.

a

L'avocat de la Commission soutient cependant que, lors même que l'activité à laquelle se livre celle-ci est de nature commerciale, l'article 5 ne s'applique toujours pas puisque l'action intentée devant la Cour a pour objet l'indemnisation de blessures corporelles, alors que cet article ne vise que les différends commerciaux (par exemple rupture d'un accord de commerce). Je ne trouve pas cet argument convaincant. La procédure de mise en cause, entre les défendeurs et la Commission, n'est pas une action en dommages-intérêts pour blessures corporelles. Il s'agit d'une action en indemnisation par la Commission des dommages-intérêts que les défendeurs pourraient être condamnés à payer au demandeur. Les défendeurs concluent à négligence de la part de la Commission, et de ses préposés ou mandataires, dans l'inspection du navire *AMT Transporter* (appelé maintenant *Arctic Tarsuit*) avant et pendant son passage par le canal de Panama³. La mise en cause est une procédure indépendante et séparée de l'action principale, dans le cadre de laquelle elle est intentée. Elle est fondée sur des prétentions qui lui sont propres. Je ne vois pas dans la procédure de mise en cause intentée par les défendeurs, une action en dommages-intérêts pour blessures corporelles.

b

À supposer qu'elle le soit, je ne pense pas pour autant qu'elle échappe à l'application de l'article 5. Celui-ci prévoit que l'État étranger perd l'immunité de juridiction «dans les actions qui portent sur ses activités commerciales» [soulignement ajouté], et non pas dans les «actions commerciales». En l'espèce, bien que l'action ait pour cause les blessures corporelles subies par un ancien pilote du canal de

(Suite de la page précédente)

b) actions personnelles visant à faire valoir un droit se rattachant au navire.

³ La compétence de la Cour en la matière a été définie par l'arrêt *Wire Rope Industries of Canada (1966) Ltd. c. B.C. Marine Shipbuilders Ltd. et autres*, [1981] 1 R.C.S. 363.

sonal injuries sustained by a former Panama Canal pilot, is a proceeding that relates to the commercial activity in which the Commission was engaged. That is sufficient for the purposes of section 5.

The question left to be addressed is whether the Commission is part of a foreign state proper or is an agency of a foreign state. Section 9 of the *State Immunity Act* prescribes the relevant service requirements for each:

9. (1) Service of an originating document on a foreign state, other than on an agency of the foreign state, may be made

- (a) in any matter agreed on by the state;
- (b) in accordance with any international Convention to which the state is a party; or
- (c) in the manner provided in subsection (2).

(2) For the purposes of paragraph (1)(c), anyone wishing to serve an originating document on a foreign state may deliver a copy of the document, in person or by registered mail, to the Under-Secretary of State for External Affairs or a person designated by him for the purpose, who shall transmit it to the foreign state.

(3) Service of an originating document on an agency of a foreign state may be made

- (a) in any manner agreed on by the agency;
- (b) in accordance with any international Convention applicable to the agency; or
- (c) in accordance with any applicable rules of court.

(4) Where service on an agency of a foreign state cannot be made under subsection (3), a court may, by order, direct how service is to be made. [Underlining added.]

The defendants initially sought to serve the Panama Canal Commission by registered mail. Counsel for the Commission contacted counsel for the defendants and informed him that it was the Commission's view that this service was ineffective. Counsel for the defendants then adopted a procedure, relying on paragraph 9(3)(c) of the *State Immunity Act*. In deciding to treat the Commission as an agency of a foreign state, instead of part of the foreign state itself, counsel relied upon correspondence from the Commission in which it described itself as "an agency in the executive branch of the United States government." On the basis of advice received from a United States lawyer, the requirements necessary to serve an agency of

Panama, elle porte sur les activités commerciales auxquelles se livrait la Commission. Cela suffit pour mettre en jeu l'article 5.

a

Il ne reste plus qu'à examiner si la Commission est un élément d'un État étranger proprement dit, ou s'il en est un organisme. L'article 9 de la *Loi sur l'immunité des États* prescrit le mode de signification dans l'un et l'autre cas:

b

9. (1) La signification d'un acte de procédure introductif d'instance à l'État étranger, à l'exclusion de ses organismes, se fait:

c

- a) selon le mode agréé par l'État;
- b) selon le mode prévu à une convention internationale à laquelle l'État est partie;
- c) selon le mode prévu au paragraphe (2).

d

(2) La signification mentionnée à l'alinéa (1)c) peut se faire par remise personnelle ou par envoi recommandé d'une copie de l'acte introductif d'instance au sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou à la personne qu'il désigne; le sous-secrétaire ou cette personne transmet à son tour cette copie à l'État étranger.

e

(3) La signification d'un acte introductif d'instance à un organisme d'un État étranger se fait:

f

- a) selon le mode agréé par l'organisme;
- b) selon le mode prévu à une convention internationale applicable à l'organisme;
- c) selon les règles de procédure ou de pratique applicables.

g

(4) Dans les cas où la signification à un organisme d'un État étranger ne peut se faire conformément au paragraphe (3), le tribunal peut, par ordonnance, prescrire le mode de signification. [Non souligné dans le texte.]

h

Les défendeurs ont initialement essayé de signifier à la Commission du canal de Panama par lettre recommandée. L'avocat de cette dernière a informé celui des défendeurs que de l'avis de la Commission, cette signification était inopérante. L'avocat des défendeurs a alors opté pour le mode de signification prévu à l'alinéa 9(3)c) de la *Loi sur l'immunité des États*. C'est en se fondant sur la correspondance dans laquelle la Commission se disait «organisme du pouvoir exécutif du gouvernement des États-Unis» qu'il l'a considérée comme un organisme d'un État étranger, non pas comme un élément du même État. Après consultation d'un avocat américain, il a fait ce qu'il fallait pour signifier à un organisme du gouverne-

i

j

the United States Government, pursuant to the United States *Federal Rules of Civil Procedure*⁴ were followed. The Commission having itself already been served by registered mail, a copy of the third party notice was also sent, by registered mail, to the Attorney General of the United States in Washington, D.C. The defendants could not fulfil the requirement, under the United States Federal Court Rules, of serving the District Attorney of the district within which the litigation was to be brought since the Commission was not being sued in a United States court. Counsel therefore served the District Attorney of the District of Columbia.

I am persuaded that counsel for the Commission's argument, that this service was not proper, is correct. In the first place, paragraph 9(3)(c) must refer to the rules of the domestic jurisdiction within which the proceeding is commenced. Any other interpretation invites the difficulties which the defendants met in this case: not being able to comply with the foreign rules of court because those rules are designed to govern litigation commenced therein. Secondly,

⁴ **Rule 4. Summons**

(i) Service Upon the United States, and its Agencies, Corporations, or Officers.

(1) Service upon the United States shall be effected

(A) by delivering a copy of the summons and of the complaint to the United States attorney for the district in which the action is brought or to an assistant United States attorney or clerical employee designated by the United States attorney in a writing filed with the clerk of the court or by sending a copy of the summons and of the complaint by registered or certified mail addressed to the civil process clerk at the office of the United States attorney and

(B) by also sending a copy of the summons and of the complaint by registered or certified mail to the Attorney General of the United States at Washington, District of Columbia, and

(C) in any action attacking the validity of an order of an officer or agency of the United States not made a party, by also sending a copy of the summons and of the complaint by registered or certified mail to the officer or agency.

(2) Service upon an officer, agency, or corporation of the United States shall be effected by serving the United States in the manner prescribed by paragraph (1) of this subdivision and by also sending a copy of the summons and of the complaint by registered or certified mail to the officer, agency, or corporation.

ment des États-Unis, conformément au règlement de procédure appelé *Federal Rules of Civil Procedure*⁴ des États-Unis. L'avis de mise en cause ayant été déjà signifié à la Commission elle-même, une copie en a été envoyée par lettre recommandée au procureur général des États-Unis à Washington, D.C. Les défendeurs n'ont pu se conformer à l'impératif prévu par le règlement dit United States Federal Court Rules de signifier au procureur du district dans lequel l'action devait avoir lieu, puisque la Commission n'était pas assignée devant une juridiction américaine. C'est pourquoi leur avocat a signifié l'avis au procureur du district de Columbia.

Je conclus que l'avocat de la Commission a eu raison de soutenir qu'il n'y a pas eu signification régulière. En premier lieu, il est certainement question à l'alinéa 9(3)(c) des règles de procédure du ressort dans lequel l'action est intentée. Toute autre interprétation aboutirait aux difficultés qui confrontent les défendeurs en l'espèce: ils sont dans l'impossibilité d'observer les règles de procédure de la juridiction étrangère, lesquelles ont été conçues pour régir les

⁴ [TRADUCTION] **Règle 4. Assignment**

(i) Signification aux États-Unis, à ses organismes ou fonctionnaires.

(1) La signification aux États-Unis se fait:

(A) par remise d'une copie de l'assignation et de la plainte au procureur fédéral du district dans lequel l'action est intentée ou à un sous-procureur fédéral ou un fonctionnaire désigné à cet effet par le procureur fédéral par écrit déposé auprès du greffier de la juridiction compétente, ou par envoi d'une copie de l'assignation et de la plainte par lettre recommandée, avec ou sans accusé de réception, au clerk du contentieux civil au bureau du procureur fédéral, et

(B) par envoi d'une copie de l'assignation et de la plainte par lettre recommandée, avec ou sans accusé de réception, au procureur général des États-Unis à Washington, District de Columbia, et

(C) dans toute action attaquant la validité d'un ordre d'un fonctionnaire ou organisme des États-Unis, qui n'est pas nommé partie à l'action, par envoi recommandé, avec ou sans accusé de réception, d'une copie de l'assignation et de la plainte à ce fonctionnaire ou organisme.

(2) La signification à un fonctionnaire ou organisme des États-Unis se fait par signification aux États-Unis selon les modalités prévues au paragraphe (1) de la présente disposition, et aussi par envoi recommandé, avec ou sans accusé de réception, d'une copie de l'assignation et de la plainte à ce fonctionnaire ou organisme.

although the Commission referred to itself as “an agency in the executive branch of the United States government”, it is the definition of agency in the *State Immunity Act*, R.S.C., 1985, c. S-18, that governs, not the Commission’s self-description. Section 2 of that Act states:

2. . . .

“agency of a foreign state” means any legal entity that is an organ of the foreign state but that is separate from the foreign state;

Most of the jurisprudence which was cited involves attempts, prior to the enactment of the *State Immunity Act*, to determine whether an entity was separate from a foreign state for the purpose of making it answerable to suit in the particular Court in question. In this context, in *Ferranti-Packard Ltd. v. Cushman Rentals Ltd. et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 194 [at page 196], the Ontario High Court referred to the reasoning of Lord Denning M.R. in *Trendtex Trading Corp. v. Central Bank of Nigeria*, [1977] 1 Q.B. 529, at page 560:

I confess that I can think of no satisfactory test except that of looking to the functions and control of the organisation. I do not think that it should depend on the foreign law alone. I would look to all the evidence to see whether the organisation was under government control and exercised governmental functions.

The Court, then, went on to examine the constitutive legislation for the New York Thruway Authority. It was that organization whose status was under consideration. Factors which were assessed as relevant to the issue of separateness were: the amount of state control over the organization; whether it could sue or be sued in its own name; whether it was a separate legal (corporate) entity. This same approach was followed in *Ogdensburg Bridge & Port Authority v. Twp. of Edwardsburg*, [1967] 1 O.R. 87 (C.A.).

In the present case, the defendants rely on a number of features of the *Panama Canal Treaty between the United States of America and the Republic of Panama*, 1977 and on the *Panama Canal Act*, 22 U.S.C.S. § 3601-3872 (1993), in support of their contention that the Commission is an organ of the foreign state “that is separate from the foreign state.”

procédures intentées dans le ressort de cette dernière. En second lieu, bien que la Commission se dise «organisme du pouvoir exécutif du gouvernement des États-Unis», c’est la définition d’organisme dans la *Loi sur l’immunité des États*, L.R.C. (1985), ch. S-18, qui prévaut, et non pas la qualification que la Commission se donne à elle-même. L’article 2 de la Loi porte:

2. . . .

«organisme d’un État étranger» Toute entité juridique distincte qui constitue un organe de l’État étranger.

Les précédents cités portent pour la plupart sur les efforts faits, avant l’entrée en vigueur de la *Loi sur l’immunité des États*, pour déterminer si une entité était distincte de l’État étranger de façon à avoir à répondre de l’action intentée devant la juridiction saisie. Dans ce contexte, la Haute Cour de l’Ontario, dans *Ferranti-Packard Ltd. v. Cushman Rentals Ltd. et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 194 [à la page 196], a rappelé le raisonnement tenu par lord Denning M.R. dans *Trendtex Trading Corp. v. Central Bank of Nigeria*, [1977] 1 Q.B. 529, à la page 560, en ces termes:

[TRADUCTION] Je dois avouer que je ne vois aucune épreuve satisfaisante à part l’examen de la question de savoir quelles sont les fonctions de l’organisme en cause et qui le contrôle. Je ne pense pas que cette question doive dépendre de la loi étrangère seule. J’examinerais au contraire toutes les preuves pour décider s’il était sous contrôle gouvernemental et s’il exerçait des fonctions gouvernementales.

La Cour a ensuite examiné la loi organique de la New York Thruway Authority, dont le statut était en cause. Les facteurs qu’elle a examinés pour décider s’il s’agissait d’un organisme distinct étaient les suivants: le degré de contrôle de l’État sur l’organisme, la question de savoir si cet organisme était habilité à ester en justice en son nom propre, et s’il était une entité juridique distincte. La même démarche a été observée dans *Ogdensburg Bridge & Port Authority v. Twp. of Edwardsburg*, [1967] 1 O.R. 87 (C.A.).

En l’espèce, les défendeurs invoquent certains éléments du *Traité de 1977 entre les États-Unis d’Amérique et la République de Panama sur le canal de Panama* ainsi que la loi dite *Panama Canal Act*, 22 U.S.C.S. § 3601-3872 (1993), à l’appui de leur conclusion que la Commission est un organe «distinct» de l’État étranger.

With respect to the Treaty, reference is made to those provisions which require the appointment of Panamanian nationals to the Board of the Commission and that, after January 1, 1990, the Administrator of the Commission is to be a Panamanian. These appointments, however, are to be made by “the United States of America”. The provisions of the Treaty which relate to the Administrator, Article III(3)(c) and (d), read:

- (c) The United States of America shall employ a national of the United States of America as Administrator of the Panama Canal Commission, and a Panamanian national as Deputy Administrator, through December 31, 1989. Beginning January 1, 1990, a Panamanian national shall be employed as the Administrator and a national of the United States of America shall occupy the position of Deputy Administrator. Such Panamanian nationals shall be proposed to the United States of America by the Republic of Panama for appointment to such positions by the United States of America.
- (d) Should the United States of America remove the Panamanian national from his position as Deputy Administrator, or Administrator, the Republic of Panama shall propose another Panamanian national for appointment to such position by the United States of America. [Underlining added.]

Reference is made to the nature of the activities being carried on by the Commission. It is argued that these are not normal state functions. Yet Article III(4) of the Treaty provides that the activities of the Commission will be performed in “carrying out the responsibilities and rights of the United States of America”. The provisions of the Treaty do not support an argument that the Commission is to be a separate entity.

With respect to the *Panama Canal Act*, reference is made to the fact that the Commission has authority to enter into contracts to lease office space and to borrow funds. But authority to lease office space is a very limited power and the authority to borrow funds is limited to borrowing from the United States Treasury (§ 3712a, § 3714). The borrowing cannot exceed \$400,000,000.

In so far as the right to sue and be sued is concerned, the Commission’s authority, under the *Panama Canal Act*, cannot properly be characterized as such. The Commission is given authority to settle claims up to an amount of \$50,000 and any such set-

En ce qui concerne le Traité, les défendeurs citent les dispositions prescrivant la nomination de citoyens panaméens au conseil d’administration de la Commission et prévoyant qu’après le 1^{er} janvier 1990, l’administrateur général de la Commission doit être un citoyen panaméen. Ces nominations sont cependant faites par «les États-Unis d’Amérique». Les dispositions du Traité relatives à l’administrateur général, savoir l’article III(3), alinéas (c) et (d), prévoient ce qui suit:

[TRADUCTION]

- (c) Les États-Unis d’Amérique emploieront, jusqu’au 31 décembre 1989, un citoyen des États-Unis d’Amérique aux fonctions d’administrateur général de la Commission du canal de Panama, et un citoyen panaméen aux fonctions d’administrateur général adjoint. À compter du 1^{er} janvier 1990, un citoyen panaméen sera employé aux fonctions d’administrateur général et un citoyen des États-Unis d’Amérique, aux fonctions d’administrateur général adjoint. La République de Panama proposera les citoyens panaméens à nommer aux fonctions ci-dessus par les États-Unis d’Amérique.
- (d) Au cas où le citoyen panaméen serait renvoyé des fonctions d’administrateur général adjoint ou d’administrateur général par les États-Unis, la République de Panama proposera un autre citoyen panaméen à nommer à ce poste par les États-Unis d’Amérique. [Non souligné dans le texte.]

Les défendeurs, invoquant la nature des activités de la Commission, soutiennent qu’il ne s’agit pas là de fonctions étatiques normales. Il se trouve cependant que l’article III, paragraphe (4), du Traité prévoit que par ses activités, la Commission [TRADUCTION] «remplit les responsabilités et exerce les droits des États-Unis d’Amérique». Les dispositions du Traité s’opposent donc à l’argument que la Commission est un entité distincte.

En ce qui concerne la loi dite *Panama Canal Act*, les défendeurs rappellent que la Commission est habilitée à conclure des baux pour ses bureaux et à contracter des emprunts. Cependant, le pouvoir de prendre à bail des bureaux est un pouvoir très limité, et le pouvoir d’emprunt se limite aux emprunts ne dépassant pas 400 000 000 \$ auprès du Trésor américain (§ 3712a, § 3714).

Pour ce qui est du pouvoir d’ester en justice, celui que la Commission tient de la loi dite *Panama Canal Act* ne saurait être considéré comme tel. Elle est habilitée à régler à l’amiable les réclamations jusqu’à concurrence de 50 000 \$, auquel cas le plaignant est

tlement “shall constitute a complete release by the claimant of his claim against the United States and against any employee of the United States acting in the course of his employment who is involved in the matter giving rise to the claim.” (§ 3761(c)) [Underlining added.]. The Commission is authorized to pay damages in certain circumstances: “when the injury was proximately caused by negligence or fault on the part of an officer or employee of the United States” (§ 3771(a), § 3775). And, the acceptance by a claimant of an amount awarded to him shall be deemed to be, “in full settlement of such claim against the Government of the United States.” There is a provision that if an individual does not agree with a claim settlement offered by the Commission that person may “bring an action on the claim against the Commission in the United States District Court for the Eastern District of Louisiana” and that such action shall proceed according to the principles of law which apply “in like cases between a private party and a department or agency of the United States” (§ 3776). The relevant provision continues:

§ 3776. Actions on claims . . .

Any judgment obtained against the Commission in an action under this subchapter may be paid only out of money appropriated or allotted for the maintenance and operation of the Panama Canal. An action for damages cognizable under this section shall not otherwise lie against the United States or the Commission, nor in any other court, than as provided in this section; nor may it lie against any officer or employee of the United States or of the Commission. [Underlining added.]

It is the President of the United States, not the Commission, who sets tolls and makes the rules respecting the measurements of vessels that can transit the canal (§ 3791). Commission employees are governed by “the laws of the United States regarding duties and responsibilities of Federal employees” (§ 3622(a)). And the section establishing the Commission (§ 3611) states:

§ 3611. Panama Canal Commission: establishment

There is established in the executive branch of the United States Government an agency to be known as the Panama Canal Commission . . . The Commission shall, under the general supervision of the Board . . . be responsible for the maintenance and operation of the Panama Canal and the facilities and

réputé [TRADUCTION] «se désister entièrement de ses prétentions contre les États-Unis et contre tout employé des États-Unis qui, dans l'exercice de ses fonctions, est impliqué dans la matière qui a donné lieu à la réclamation» (§ 3761(c)). [Soulignement ajouté.] La Commission est habilitée à payer des dommages-intérêts dans certains cas: [TRADUCTION] «lorsque le préjudice tient directement à la négligence ou à la faute d'un cadre ou employé des États-Unis» (§ 3771(a), § 3775). Et l'acceptation par le plaignant d'une somme à lui versée est réputée [TRADUCTION] «pour solde de tout compte vis-à-vis des États-Unis d'Amérique». Une disposition prévoit que si l'intéressé n'acquiesce pas au règlement offert par la Commission, il peut [TRADUCTION] «intenter une action contre la Commission devant la Cour de district des États-Unis pour le district Est de la Louisiane», laquelle action est subordonnée aux principes de droit qui s'appliquent [TRADUCTION] «aux actions de même nature entre un sujet de droit privé et un département ou organisme des États-Unis» (§ 3776). On peut lire encore dans la même disposition:

[TRADUCTION] **§ 3776. Actions fondées sur des réclamations . . .**

Toute somme à laquelle la Commission est condamnée dans une action visée à la présente section sera réglée uniquement sur les fonds autorisés ou affectés à l'entretien et à l'exploitation du canal de Panama. L'action en dommages-intérêts visée au présent article n'est recevable ni contre les États-Unis ou la Commission, ni devant aucune autre juridiction, si ce n'est conformément à ce qui est prévu au présent article; elle n'est recevable non plus contre aucun cadre ou employé des États-Unis ou de la Commission. [Non souligné dans le texte.]

C'est le président des États-Unis, non pas la Commission, qui fixe les taux de péage et établit les règles régissant le jaugeage des navires qui peuvent emprunter le canal (§ 3791). Les employés de la Commission sont soumis aux [TRADUCTION] «lois des États-Unis régissant les obligations et responsabilités des employés de l'administration fédérale» (§ 3622(a)). Et l'article portant création de la Commission (§ 3611) dispose:

[TRADUCTION] **§ 3611. Commission du canal de Panama: création**

Est établi dans la branche exécutive du gouvernement des États-Unis un organisme appelé Commission du canal de Panama. . . La Commission, sous la surveillance générale du conseil d'administration, . . . est chargée de l'entretien et de l'exploitation du canal de Panama ainsi que des installations et

appurtenances related thereto. The authority of the President with respect to the Commission shall be exercised through the Secretary of Defence.

équipement y afférents. Le président exerce son autorité sur la Commission par le secrétaire à la Défense.

As noted, the provisions of the Treaty are of little assistance. They contemplate the creation of a Commission but do not provide an indication as to whether it will be a part of or separate from the Government of the United States. The provisions of the *Panama Canal Act*, similarly, do not evidence a separate entity, as envisaged by the definition found in section 2 of the *State Immunity Act*. There is no separate legal corporate entity. There is no general right to sue and be sued. There is a limited right to settle claims on behalf of the United States Government and to pay out awards from appropriations. There is no general right to borrow money. Employees are subject to the duties and responsibilities imposed on federal employees. The President retains extensive control. The activity being undertaken is pursuant to an international treaty under which responsibilities devolve on the United States Government. I cannot conclude that the Commission is “an organ of the foreign state . . . that is separate from the foreign state”.

a Comme noté, *supra*, les clauses du Traité ne sont d’aucun secours. Elles prévoient la création d’une commission mais ne disent pas si celle-ci fait partie intégrante du gouvernement des États-Unis ou en est un organe distinct. De même, les dispositions de la loi *Panama Canal Act* ne font pas ressortir une entité distincte au sens de la définition de l’article 2 de la *Loi sur l’immunité des États*. Elles ne prévoient ni entité juridique distincte, ni pouvoir général d’ester en justice, mais le pouvoir limité de régler à l’amiable des réclamations pour le compte du gouvernement des États-Unis, au moyen de fonds affectés à cette fin. La Commission n’est pas investie du pouvoir général d’emprunter de l’argent. Les obligations et responsabilités de ses employés sont celles des employés de l’administration fédérale. Le président conserve un large pouvoir de contrôle. L’activité de la Commission a sa source dans un traité international, aux termes duquel les responsabilités incombent au gouvernement des États-Unis. Il m’est impossible de conclure que la Commission est «un organe de l’État étranger».

Counsel for the defendants argues that even if service has not been properly completed pursuant to paragraph 9(3)(c) of the *State Immunity Act*, it has been effected in accordance with paragraphs 9(3)(b) and 9(1)(b). Counsel relies upon *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663], Rule 307 (as am. by SOR/92-726, s. 1) and the *Convention on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil or Commercial Matters* [658 U.N.T.S. 163]. Both Canada and the United States have signed this Convention.

f L’avocat des défendeurs, citant la Règle 307 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663 (mod. par DORS/92-726, art. 1)] et la *Convention relative à la signification et la notification à l’étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale* [658 R.T.N.U. 163], soutient que les actes de procédure, à supposer qu’ils n’aient pas été régulièrement signifiés sous le régime de l’alinéa 9(3)c) de la *Loi sur l’immunité des États*, ont été signifiés conformément aux alinéas 9(3)b) et 9(1)b). Le Canada et les États-Unis ont adhéré à la Convention susmentionnée.

In so far as Rule 307 is concerned, while it covers service on a party to a proceeding who is outside of Canada, as subordinate legislation, it could not take precedence over the provision of a statute. Indeed, the Rule expressly provides for service in accordance with the Convention on Service Abroad, when service is in a contracting state.

i La Règle 307 prévoit bien la signification à une partie se trouvant à l’extérieur du Canada, mais les *Règles de la Cour fédérale* sont un texte réglementaire et, à ce titre, ne sauraient primer un texte de loi. En fait, cette Règle prévoit expressément la signification en conformité avec la Convention relative à la signification et la notification à l’étranger, dans le cas où elle est effectuée dans un État signataire.

I do not find in that Convention, however, provisions governing the service on foreign governments. Its terms are directed to service on private parties. I cannot read it, in conjunction with Rule 307, as overriding subsection 9(2) of the *State Immunity Act*, or providing a method of service described in paragraph 9(1)(b) of the *State Immunity Act*. I am of the view that the appropriate method of service, in this case, is found in subsection 9(2) of that Act.

Accordingly, the application will be dismissed. An extension of time to allow for service, in accordance with subsection 9(2) will be granted. While some argument might be made that counsel for the Commission's appearance on the motion constituted a voluntary attornment to the jurisdiction, I understand that appearance to be conditional only—for the purpose of arguing the state immunity and service issues. Accordingly, I do not treat it as a voluntary attornment.

Je ne trouve cependant dans cette Convention aucune disposition régissant la signification à un gouvernement étranger. Ses dispositions sont centrées sur la signification aux sujets de droit privé. Elle ne se conjugue pas avec la Règle 307 pour primer le paragraphe 9(2) de la *Loi sur l'immunité des États*, ni pour donner ouverture au mode de signification visé à l'alinéa 9(1)b) de la même Loi. Je conclus que le mode de signification qui s'impose en l'espèce est celui prévu au paragraphe 9(2) de cette Loi.

En conséquence, la requête sera rejetée. Une prorogation de délai sera accordée aux fins de signification sous le régime du paragraphe 9(2). Si on pouvait soutenir que la comparution de l'avocat de la Commission à l'audition de la requête constitue un acquiescement à la compétence de la Cour, il ne s'agit là que d'une comparution conditionnelle, pour lui permettre de présenter ses arguments sur les questions d'immunité de l'État étranger et de signification. Je n'y vois donc pas un acquiescement volontaire.