

**Nova Scotia Power Inc.** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

**INDEXED AS: NOVA SCOTIA POWER INC. v. CANADA**

**Neutral citation: 2004 SCC 51.**

File No.: 29649.

Hearing and judgment: June 11, 2004.

Reasons delivered: July 16, 2004.

Present: McLachlin C.J. and Major, Binnie, LeBel and Deschamps JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Crown — Crown agent — Immunity — Provincial power corporation — Whether corporation entitled to immunity from legislation — Whether corporation was agent of Crown acting within its purposes — Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 17 — Power Corporation Act, S.N.S. 1973, c. 47, ss. 4, 6.*

The issue in this appeal is whether the Nova Scotia Power Corporation (“NSPC”), created by the province of Nova Scotia, was an agent of the province and thereby immune from the *Income Tax Act* by virtue of s. 17 of the federal *Interpretation Act*. The Tax Court of Canada found that the province did not exercise sufficient control over NSPC for it to be a Crown agent. The Federal Court of Appeal set aside the decision, holding that NSPC was an agent of the Crown acting within its purposes and was therefore entitled to Crown immunity.

*Held:* The appeal should be dismissed.

NSPC is entitled to immunity from legislation as provided by s. 17 of the *Interpretation Act*. Section 4 of the *Nova Scotia Power Corporation Act* expressly makes NSPC an agent of the Crown and, in view of s. 6 of that Act, by acquiring and owning the assets at issue in this case, NSPC was acting within the purposes for which it was made a Crown agent.

**Nova Scotia Power Inc.** *Appelante*

c.

**Sa Majesté la Reine** *Intimée*

**RÉPERTORIÉ : NOVA SCOTIA POWER INC. c. CANADA**

**Référence neutre : 2004 CSC 51.**

N° du greffe : 29649.

Audition et jugement : 11 juin 2004.

Motifs déposés : 16 juillet 2004.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major, Binnie, LeBel et Deschamps.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Couronne — Mandataire de l'État — Immunité — Société provinciale d'électricité — La société avait-elle droit à l'immunité à l'égard de l'application des lois? — Était-elle un mandataire de l'État agissant dans le cadre de ses objectifs? — Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 17 — Power Corporation Act, S.N.S. 1973, ch. 47, art. 4, 6.*

Le pourvoi soulève la question de savoir si la Nova Scotia Power Corporation (« NSPC »), constituée par la Nouvelle-Écosse, était un mandataire de la province et échappait de ce fait à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en raison de l'art. 17 de la *Loi d'interprétation* fédérale. La Cour canadienne de l'impôt a conclu que le degré de contrôle exercé par la province n'était pas suffisant pour faire de la NSPC un mandataire de l'État. La Cour d'appel fédérale a annulé la décision, statuant que la NSPC était un mandataire de l'État agissant dans le cadre des objectifs sous-tendant sa désignation et avait donc droit à l'exception prévue au bénéfice de l'État.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

La NSPC bénéficie de l'immunité prévue à l'art. 17 de la *Loi d'interprétation* à l'égard de l'application des lois. L'article 4 de la *Power Corporation Act* de la Nouvelle-Écosse la désigne expressément mandataire de l'État et, compte tenu de l'art. 6 de cette loi, en acquérant et en possédant les éléments d'actif visés en l'espèce, la NSPC agissait dans le cadre des objectifs pour lesquels elle avait été désignée mandataire de l'État.

## Cases Cited

**Applied:** *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551; *Canadian Broadcasting Corp. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 339; *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225.

## Statutes and Regulations Cited

*Income Tax Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (5th Supp.).  
*Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 17.  
*Nova Scotia Power Privatization Act*, S.N.S. 1992, c. 8.  
*Power Corporation Act*, S.N.S. 1973, c. 47, ss. 4, 6.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [2003] 2 C.T.C. 180, 2003 D.T.C. 5090, 299 N.R. 374, [2003] F.C.J. No. 79 (QL), 2003 FCA 33, setting aside a decision of the Tax Court of Canada, [2002] 1 C.T.C. 2276, 2002 D.T.C. 1432, [2002] T.C.J. No. 53 (QL). Appeal dismissed.

Warren J. A. Mitchell, *Q.C.*, and Douglas H. Mathew, for the appellant.

Urszula Kaczmarczyk and Michael J. Lema, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

<sup>1</sup> MAJOR J. — This case was launched over disputed tax deductions. It now, as Mr. Mitchell, counsel for the appellant, accurately observed, has evolved into a dispute about Crown agency. Tax deductibility is not the subject of this appeal.

<sup>2</sup> The issue is whether the Nova Scotia Power Corporation (“NSPC”), created by the Province of Nova Scotia, was an agent of the Province of Nova Scotia and thereby entitled to immunity from legislation provided by s. 17 of the federal *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21.

<sup>3</sup> The Federal Court of Appeal decided that the express statutory provisions of the provincial legislation defining NSPC as an agent of the province prevailed. We agree and the appeal is dismissed with costs.

## Jurisprudence

**Arrêts appliqués :** *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551; *Société Radio-Canada c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225.

## Lois et règlements cités

*Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 17.  
*Loi de l’impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5<sup>e</sup> suppl.).  
*Nova Scotia Power Privatization Act*, S.N.S. 1992, ch. 8.  
*Power Corporation Act*, S.N.S. 1973, ch. 47, art. 4, 6.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale, [2003] 2 C.T.C. 180, 2003 D.T.C. 5090, 299 N.R. 374, [2003] A.C.F. n<sup>o</sup> 79 (QL), 2003 CAF 33, qui a infirmé une décision de la Cour canadienne de l’impôt, [2002] 1 C.T.C. 2276, 2002 D.T.C. 1432, [2002] A.C.I. n<sup>o</sup> 53 (QL). Pourvoi rejeté.

Warren J. A. Mitchell, *c.r.*, et Douglas H. Mathew, pour l’appelante.

Urszula Kaczmarczyk et Michael J. Lema, pour l’intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MAJOR — Le refus de déductions fiscales est à l’origine du présent litige. Or, comme l’a souligné avec justesse l’avocat de l’appelante, M<sup>e</sup> Mitchell, le litige porte maintenant sur le statut de mandataire de l’État. Ainsi, la déductibilité fiscale n’est pas l’objet du présent pourvoi.

La question est de savoir si la Nova Scotia Power Corporation (« NSPC »), constituée par la Nouvelle-Écosse, était un mandataire de la province et bénéficiait de ce fait de l’immunité prévue à l’art. 17 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, à l’égard de l’application des lois.

La Cour d’appel fédérale a conclu que les dispositions de la loi provinciale désignant expressément la NSPC mandataire de la province réglaient la question. Nous partageons cet avis et rejetons le pourvoi avec dépens.

## I. Facts

This case started by a reference to the Tax Court of Canada. The parties relied upon an agreed statement of facts, found in the lower court decisions. The key events in summary are as follows.

In 1973, with the *Power Corporation Act*, S.N.S. 1973, c. 47, the Government of Nova Scotia created NSPC to generate and supply electricity to the province. In 1992, the government privatized NSPC, and passed the *Nova Scotia Power Privatization Act*, S.N.S. 1992, c. 8, which provided for the sale of the assets of NSPC to the appellant, Nova Scotia Power Incorporated.

The terms of the *Nova Scotia Power Privatization Act* set the appellant's capital cost for the assets it purchased as equivalent to the original cost to NSPC. Prior to 1992, NSPC had not filed tax returns, had not claimed depreciation for their assets, and had not added the interest paid on the money borrowed to acquire the assets to the capital cost of those assets.

After the purchase the appellant deducted capital cost allowance for the assets they had acquired. To increase the size of the deduction, the appellant wanted to maximize the initial capital cost of the assets and attempted to do so by causing NSPC to file tax returns for the years 1980 to 1992 in which they made the election required to add the interest cost to the capital cost.

The Minister of National Revenue denied the deductions created by this increase to the capital cost on the basis that, as a Crown agent, NSPC was immune from income tax legislation because of s. 17 of the *Interpretation Act*. The appellant disagreed and the parties referred the following two questions to the Tax Court of Canada.

[Up until] the period [in] 1992 when it disposed of its assets:

## I. Faits

La présente affaire a commencé par un renvoi à la Cour canadienne de l'impôt. Les parties se sont fondées sur l'exposé conjoint des faits reproduit dans les décisions des tribunaux inférieurs. Voici le résumé des faits importants.

En 1973, par l'adoption de la *Power Corporation Act*, S.N.S. 1973, ch. 47, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a constitué la NSPC pour la production et la distribution d'électricité dans la province. En 1992, le gouvernement a privatisé la NSPC en adoptant la *Nova Scotia Power Privatization Act*, S.N.S. 1992, ch. 8, qui prévoyait la vente des éléments d'actif de la NSPC à l'appelante, la Nova Scotia Power Incorporated.

Suivant la *Nova Scotia Power Privatization Act*, le coût en capital des biens acquis par l'appelante équivalait à leur coût d'origine pour la NSPC. Avant 1992, cette dernière n'avait ni produit de déclarations de revenus ni déduit l'amortissement de ses éléments d'actif ni imputé à leur coût en capital les intérêts payés sur les sommes empruntées pour les acquérir.

Après leur achat, l'appelante a déduit l'amortissement des éléments d'actif qu'elle avait acquis. Afin d'accroître le montant de la déduction, l'appelante désirait maximiser le coût en capital initial des biens et entendait y parvenir en faisant en sorte que la NSPC produise des déclarations de revenus pour les années 1980 à 1992 et y effectue le choix permettant d'imputer les frais d'intérêt au coût en capital.

Le ministre du Revenu national a refusé les déductions découlant de l'augmentation du coût en capital au motif que l'art. 17 de la *Loi d'interprétation* soustrayait la NSPC, à titre de mandataire de l'État, à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5<sup>e</sup> suppl.). L'appelante a signifié son désaccord et les parties ont soumis à la Cour canadienne de l'impôt les deux questions suivantes :

[TRADUCTION] [Jusqu'en 1992, année où elle s'est desaisie de ses éléments d'actif :

4

5

6

7

8

- (1) Did Nova Scotia Power Corporation conduct its principal income-earning activities as an agent of Her Majesty the Queen such that section 2 of the *Income Tax Act* (including ancillary provisions such as section 21 of the Act) did not apply to it? And
- (2) If the answer to (1) is no, was Nova Scotia Power Corporation an agent of Her Majesty the Queen with respect to the ownership of assets used in its business such that section 21 of the *Income Tax Act* did not apply to depreciable assets acquired by it?

## II. Judicial History

9 Bowman A.C.J., at the Tax Court of Canada, relied on the common law control tests for agency and determined that the Province of Nova Scotia did not exercise sufficient control over NSPC for it to be a Crown agent. He found the company was by its activity a principal and not an agent: [2002] 1 C.T.C. 2276.

10 The appeal from this decision was allowed by the Federal Court of Appeal: [2003] 2 C.T.C. 180, 2003 FCA 33. Pelletier J.A. decided the legislature's express designation of NSPC as an agent of the Crown had to be given effect. The proper question to him was not whether NSPC was an agent of the Crown, but for what purposes it had been made a Crown agent. He concluded NSPC was an agent of the Crown acting within its purposes and was therefore entitled to Crown immunity.

## III. Issues

- 11 (1) Does s. 4 of the *Power Corporation Act* make NSPC an agent of the Crown?
- (2) Was NSPC acting within the purposes for which it was made an agent?

## IV. Analysis

12 There are two ways in which an entity can become an agent of the Crown. The first is when the

- (1) La Nova Scotia Power Corporation a-t-elle exercé ses principales activités productrices de revenus en tant que mandataire de Sa Majesté la Reine, de sorte que l'article 2 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (y compris les dispositions accessoires telles que l'article 21 de la Loi) ne s'y appliquait pas?
- (2) Dans la négative, la Nova Scotia Power Corporation était-elle mandataire de Sa Majesté la Reine à l'égard de la propriété des éléments d'actif utilisés au sein de son entreprise, de sorte que l'article 21 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne s'appliquait pas aux biens amortissables acquis par la société?

## II. Historique judiciaire

S'appuyant sur les critères de contrôle établis en common law pour déterminer si une entité est mandataire de l'État, le juge en chef adjoint Bowman, de la Cour canadienne de l'impôt, a conclu que le degré de contrôle exercé par la province de la Nouvelle-Écosse n'était pas suffisant pour faire de la NSPC un mandataire de l'État. Au vu de ses activités, il a estimé que la société n'était pas un mandataire, mais agissait pour son propre compte : [2002] 1 C.T.C. 2276.

La Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel de cette décision : [2003] C.T.C. 180, 2003 CAF 33. Le juge Pelletier a conclu qu'il fallait donner effet à la désignation expresse de la NSPC à titre de mandataire de l'État. Selon lui, la question n'était pas de savoir si la NSPC était mandataire de l'État, mais bien quels objectifs sous-tendaient sa désignation. Il a conclu que la NSPC était un mandataire de l'État agissant dans le cadre de ses objectifs, de sorte qu'elle avait droit à l'exception prévue au bénéfice de l'État.

## III. Questions en litige

- (1) L'article 4 de la *Power Corporation Act* fait-il de la NSPC un mandataire de l'État?
- (2) La NSPC agissait-elle dans le cadre des objectifs pour lesquels elle avait été désignée mandataire de l'État?

## IV. Analyse

Une entité peut être mandataire de l'État dans deux cas. Dans le premier, l'État exerce sur elle un

Crown exercises sufficient control over it so that it can be said to be in *de jure* control, which requires a careful examination of the relationship between the parties: see *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551, at pp. 573-74. The respondent Minister conceded before the Federal Court of Appeal that the *de jure* control test would not be met by the degree of control the Province of Nova Scotia exercised over NSPC.

The second way is for the legislature to expressly legislate it to be an agent: *Eldorado Nuclear*, *supra*, at pp. 575-76. This is what happened here. The Nova Scotia legislature presumably did not want to leave the finding of agency to the common law and so included s. 4(1) of the *Power Corporation Act*, which reads:

4 (1) The Commission shall continue as a body corporate and as agent of Her Majesty the Queen in the right of the Province under the name of “Nova Scotia Power Corporation” and shall consist of a Board of Directors comprised of a Chairman, President and not more than twelve other Directors. [Emphasis added.]

The respondent submitted that NSPC, as an agent of the Crown, is immune from the *Income Tax Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (5th Supp.), by virtue of s. 17 of the *Interpretation Act*. But the jurisprudence imposes a second requirement before immunity from the statute in question will inure to the Crown agent. Immunity from legislation only exists where the entity was acting within the purposes for which the legislature made it an agent of the Crown: see *Eldorado Nuclear*, *supra*; *Canadian Broadcasting Corp. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 339; *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225.

The appellant submitted that the purposes for which Crown agency status was granted to NSPC could not be determined only by examining the designation of agency in s. 4(1) of the *Power Corporation Act*. The reading of the statute demonstrates the legislative intent that NSPC conduct its earning activities and acquire the necessary assets as principal and not as agent. It contended that since

contrôle suffisant pour que l’on puisse dire qu’elle est soumise à un contrôle de droit, ce qui exige un examen attentif de la relation entre les parties : voir *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551, p. 573-574. Le ministre intimé a concédé devant la Cour d’appel fédérale que le degré de contrôle exercé par la province de la Nouvelle-Écosse sur la NSPC ne satisfait pas au critère du contrôle de droit.

Dans le deuxième cas, le législateur désigne expressément l’entité mandataire de l’État : *Eldorado Nucléaire*, précité, p. 575-576. C’est ce qu’il a fait en l’espèce. Il semble que la législature de la Nouvelle-Écosse n’ait pas voulu que le statut de la société soit déterminé par la common law, d’où le par. 4(1) de la *Power Corporation Act* :

[TRADUCTION]

4 (1) La Commission est maintenue comme personne morale et mandataire de Sa Majesté du chef de la province sous le nom de Nova Scotia Power Corporation et se compose d’un conseil d’administration formé de son président, du directeur général et d’au plus douze autres administrateurs. [Je souligne.]

L’intimée soutient que, en raison de l’art. 17 de la *Loi d’interprétation*, la NSPC, à titre de mandataire de l’État, échappe à l’application de la *Loi de l’impôt sur le revenu*. Or, la jurisprudence prévoit une deuxième condition pour qu’un mandataire de l’État bénéficie d’une telle immunité. L’entité doit agir dans le cadre des objectifs pour lesquels le législateur l’a désignée mandataire de l’État : voir *Eldorado Nucléaire*, précité; *Société Radio-Canada c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225.

L’appelante fait valoir que le seul examen du par. 4(1), qui désigne la NSPC mandataire de l’État, ne permet pas de déterminer les objectifs sous-tendant cette désignation. Il appert, à la lecture de la loi, que l’intention du législateur était que la NSPC exerce ses activités productrices de revenus et fasse l’acquisition des éléments d’actif nécessaires à titre de mandant, et non de mandataire. Selon

13

14

15

the designation was not made for all purposes, the scope must be determined from the statute as a whole.

16 The respondent countered that the purposes for which NSPC was made a Crown agent did not need to be distilled from the statute, as they are expressly stated in s. 6 of the *Power Corporation Act*. In my view the respondent is correct and the purposes of NSPC are clear from s. 6:

6 The object of the Corporation is to develop for Nova Scotia the maximum use of power on an economic and efficient basis and for this purpose to engage in Nova Scotia and elsewhere in the development, generation, production, transmission, distribution, supply and use of electricity, water, steam, gas, oil or other products or things used or useful in the production of power.

17 There was no evidence that NSPC, by acquiring and owning the assets at issue in this appeal, was acting outside the scope of s. 6.

18 NSPC was an agent of the Crown acting within the purposes for which it was made a Crown agent. As a result the appeal is dismissed with costs.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellant: Thorsteinssons, Toronto.*

*Solicitor for the respondent: Deputy Attorney General of Canada, Toronto.*

l'appelante, la désignation ne valant pas pour tous objectifs, la portée du mandat doit être dégagée de la loi dans son ensemble.

L'intimée rétorque que ces objectifs n'ont pas à être dégagés de la loi : ils sont énoncés expressément à l'art. 6 de la *Power Corporation Act*. J'estime que l'intimée a raison et que les objectifs de la NSPC ressortent de l'art. 6 :

[TRADUCTION]

6 La société est chargée de développer pour la Nouvelle-Écosse l'utilisation maximale de l'énergie de façon économique et efficace et, à cette fin, elle peut, en Nouvelle-Écosse et ailleurs, s'occuper de la production, du transport, de la distribution, de l'approvisionnement et de l'utilisation de l'électricité, de l'eau, de la vapeur, du gaz, du pétrole et d'autres produits utilisés ou utiles dans la production d'énergie.

Aucune preuve n'a été avancée selon laquelle, en acquérant et en possédant les éléments d'actif visés en l'espèce, la NSPC n'a pas respecté les objectifs fixés à l'art. 6.

La NSPC était un mandataire de l'État agissant dans le cadre des objectifs pour lesquels ce statut lui avait été conféré. Le présent pourvoi est donc rejeté avec dépens.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs de l'appelante : Thorsteinssons, Toronto.*

*Procureur de l'intimée : Sous-procureur général du Canada, Toronto.*