

A-569-95

Flota Cubana de Pesca (Cuban Fishing Fleet) and Pickford & Black and Pesqueria Latino Americana S.A. and Pesqueria Atlantica S.A. and Pesqueria Altamar S.A. and Pesquera La Palma S.A. and Transportes Oceanicos S.A. and Pezmares S.A. (Applicants)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration (Respondent)

A-570-95

Flota Cubana de Pesca (Cuban Fishing Fleet) and Pickford & Black and Pesqueria Latino Americana S.A. and Pesqueria Atlantica S.A. and Pesqueria Altamar S.A. and Pesquera La Palma S.A. and Transportes Oceanicos S.A. and Pezmares S.A. (Applicants)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration (Respondent)

INDEXED AS: FLOTA CUBANA DE PESCA (CUBAN FISHING FLEET) v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)

Court of Appeal, Pratte, Stone and McDonald JJ.A.—Halifax, October 16; Ottawa, December 11, 1997.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Removal of visitors — Owners, operators of vessels engaged in fishing operations legally obliged, under Immigration Act, ss. 91.1(1)(b) and 92(1), to pay administration fees and make security deposits with respect to deserting crew members as “transportation companies” within meaning of Immigration Act, ss. 2, 91.1(1)(b), 92(1).

Construction of statutes — Whether owners, operators of vessels engaged in fishing operations “transportation companies” within meaning of Immigration Act, ss. 2, 91.1(1)(b), 92(1) for purposes of legal obligation to pay administration fees and make security deposits with respect to deserting crew members — Discrepancy between English, French versions of definition of “transportation company” in Act, s. 2 — Examination of legislative context in which

A-569-95

Flota Cubana de Pesca (Flotte de pêche cubaine) et Pickford & Black et Pesqueria Latino Americana S.A. et Pesqueria Atlantica S.A. et Pesqueria Altamar S.A. et Pesquera La Palma S.A. et Transportes Oceanicos S.A. et Pezmares S.A. (requérantes)

c.

Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration (intimé)

A-570-95

Flota Cubana de Pesca (Flotte de pêche cubaine) et Pickford & Black et Pesqueria Latino Americana S.A. et Pesqueria Atlantica S.A. et Pesqueria Altamar S.A. et Pesquera La Palma S.A. et Transportes Oceanicos S.A. et Pezmares S.A. (requérantes)

c.

Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration (intimé)

RÉPERTORIÉ: FLOTA CUBANA DE PESCA (FLOTTE DE PÊCHE CUBAINE) c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L’IMMIGRATION) (C.A.)

Cour d’appel, juges Pratte, Stone et McDonald, J.C.A.—Halifax, 16 octobre; Ottawa, 11 décembre 1997.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de visiteurs — Les propriétaires et les exploitants de navires de pêche sont tenus en droit, par application des art. 91.1(1)(b) et 92(1) de la Loi sur l’immigration, de payer des frais administratifs et de verser des cautionnements relativement aux membres de leur personnel qui désertent, parce qu’ils sont des «transporteurs» au sens des art. 2, 91.1(1)(b) et 92(1) de la Loi sur l’immigration.

Interprétation des lois — Les propriétaires et les exploitants de navires de pêche sont-ils des «transporteurs» au sens des art. 2, 91.1(1)(b) et 92(1) de la Loi sur l’immigration aux fins de l’obligation légale de payer des frais administratifs et de verser des cautionnements relativement aux membres de leur personnel qui désertent? — Divergence entre les versions anglaise et française de la définition du terme «transporteur» dans l’art. 2 de la Loi —

term used and purpose, object of Act — Principles applicable when construing changes made in course of consolidating public statutes — English text best reflecting Act's objectives of controlling illegal entry of persons to Canada, recouping removal expenses.

For a number of years, the applicant companies have conducted fishing, provisioning and fishing support operations in Canada's two-hundred-mile exclusive fishing zone. Pursuant to an agreement between Canada and Cuba, Cuban vessels were authorized to enter Canadian ports for supplies, repairs and other purposes. In 1993, a number of crew members of vessels belonging to or operated by the applicant companies deserted their ships while in Canadian ports. Consequently, the Minister required the applicants to pay administration fees and to post security deposits pursuant to paragraph 91.1(1)b) and subsection 92(1) of the *Immigration Act* respectively.

These were appeals from Trial Division orders dismissing an application for judicial review of the assessment of administration fees and the direction requiring security deposits. The issues raised were whether the applicants were legally obliged to pay those fees and to make those deposits. This depended upon the proper interpretation of the term "transportation company" as it appeared in these provisions and as defined in subsection 2(1) of the Act. The issues arose from a question certified by the Trial Judge as to whether the owner or operator of a vessel engaged in fishing operations, when it transports persons or goods into Canada, is a "transportation company" as defined in subsection 2(1) of the *Immigration Act*.

Held, the appeals should be dismissed and the question answered in the affirmative.

While the English version of the definition speaks of "a person . . . transporting or providing for the transportation of persons or goods by vehicle or otherwise", the corresponding French text reads "*Personne . . . qui assurent un service de transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule ou tout autre moyen*". The English version, broader in scope, favours the respondent's interpretation. The French version, narrower in scope with the use of "*service de transport*" (transportation service) and "*voyageurs*" (travelers), favours the applicants' interpretation. This raises the question of the interpretation of bilingual legislation in cases of apparent inconsistency between the two versions of the same provision.

Examen du contexte législatif dans lequel ce terme est utilisé, ainsi que du but et de l'objet de la loi — Principes qui s'appliquent à l'interprétation des changements effectués lors de la refonte des lois d'intérêt public — La version anglaise exprime le mieux l'objet de la Loi qui consiste à contrôler l'entrée illégale de personnes au Canada et à recouvrer les dépenses liées à leur renvoi.

Depuis de nombreuses années, les sociétés requérantes s'adonnent à la pêche, au ravitaillement et à des activités de soutien de la pêche à l'intérieur de la zone de pêche exclusive de deux cent milles du Canada. En vertu d'un accord entre Cuba et le Canada, les navires cubains étaient autorisés à faire escale dans les ports canadiens en vue d'y acheter des fournitures, d'y effectuer des réparations et pour d'autres raisons. En 1993, des membres du personnel des navires appartenant aux sociétés requérantes ou exploités par elles ont déserté leurs navires pendant que ceux-ci se trouvaient dans des ports canadiens. En conséquence, le ministre a imputé des frais administratifs aux requérantes et exigé qu'elles déposent des cautionnements en application, respectivement, de l'alinéa 91.1(1)b) et du paragraphe 92(1) de la *Loi sur l'immigration*.

Il s'agissait d'appels interjetés à l'encontre d'ordonnances de la Section de première instance rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'imputation de frais administratifs et de l'ordre exigeant le dépôt de cautionnements. Les questions soulevées étaient celles de savoir si les requérantes étaient tenues par la loi de payer ces frais administratifs et de déposer ces cautionnements. Ces questions tenaient à l'interprétation juste à donner au terme «transporteur» figurant dans ces dispositions et défini au paragraphe 2(1) de la Loi. Ces questions découlaient d'une question certifiée par le juge de première instance, soit celle de savoir si, lorsque le propriétaire ou l'exploitant d'un navire utilisé pour la pêche transporte des personnes ou des marchandises au Canada, le propriétaire ou l'exploitant entrent dans la définition de «transporteur» donnée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*.

Arrêt: les appels sont rejetés et la question reçoit une réponse affirmative.

La version anglaise de la définition parle d'une personne «*transporting or providing for the transportation of persons or goods by vehicle or otherwise*», alors que la version française vise les personnes «*qui assurent un service de transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule ou tout autre moyen*». La version anglaise, d'une portée plus large, appuie la prétention de l'intimé. La version française, d'une portée plus étroite du fait qu'elle emploie l'expression «un service de transport» et le terme «voyageurs», étaye l'argumentation des requérantes. Cette divergence soulève la question de l'interprétation d'une loi bilingue lorsqu'il y a apparemment incompatibilité entre les deux versions d'une même disposition.

It is well established that the English and French versions of a statute are equally authentic and authoritative. The traditional approach to construing bilingual legislation is to find and give a meaning to the provision that is shared by both versions of the statute. This “shared meaning rule”, however, is not absolute. It will be discarded if an alternative interpretation leads to a preferable or more acceptable result, that accords with the true spirit and intent of an enactment and that best ensures the attainment of its objects. In addition, the courts often examine the legislative history and origin of a statutory provision in order to reconcile conflicting language versions.

Applying these principles, it was endeavoured to reconcile the English and French versions of the definition of “transportation company” by examining the legislative context in which the term was used and the purpose and object of the Act. Part V of the Act reveals that its overarching purpose is to transfer the costs associated with the entry of persons without status into Canada, and their subsequent removal, from the federal government to the transportation companies which brought these persons into the country. The provisions of Part V also assist in furthering the overall object of the Act by discouraging transportation companies from conveying persons to Canada who are not legally entitled to be or remain here. The more expansive definition of “transportation company” reflected in the English version of the Act best accords with this purpose, and expresses the true meaning of the provision.

The legislative history also indicates that the broad language employed in the English text best reflects the meaning of this provision, and furthers the object of the Act. The successive amendments to the definition of “transportation company” reveal a clear trend toward broadening its scope. The English and French texts began to diverge in 1985, and specifically as a result of the consolidation of the Revised Statutes of Canada in that year. That is when the French version reintroduced the word “*voyageur*” and incorporated for the first time the phrase “*service de transport*”. The 1992 amendment removed the word “*carrying*”, and with it the entire concept of carriage of persons, and added the word “*goods*”, thus expanding the application of the Act to companies transporting goods into the country. Furthermore, according to section 4 of the *Revised Statutes of Canada, 1985 Act*, the grammatical and syntactical changes made to the French definition of “transportation company” do not “operate as new law”, but are to be construed as a consolidation of the law as it existed prior to 1985.

Thus, the legislative history of the definition reveals a clear intention on the part of Parliament to broaden the scope of the provision. Moreover, this broad interpretation best reflects the Act’s objective of controlling the illegal entry of persons to Canada, and of recouping expenses associated with their removal. Therefore, the term “transportation

Il est bien établi que les versions anglaise et française d’une loi ont également force de loi et ont la même valeur. La façon traditionnelle d’interpréter une loi bilingue consiste à découvrir et à attribuer à une disposition le sens commun aux deux versions de la loi. Toutefois, cette «règle du sens commun» n’est pas absolue. On l’écartera si une interprétation différente mène à un résultat préférable ou plus acceptable, qui est conforme à l’esprit et à l’intention du texte et qui assure le mieux la réalisation de ses objets. De plus, les tribunaux examinent souvent l’historique législatif et l’origine d’une disposition législative pour en concilier les versions incompatibles dans des langues différentes.

En appliquant ces principes, la Cour a tenté de concilier les versions anglaise et française de la définition du terme «transporteur» en examinant le contexte législatif dans lequel ce terme était utilisé, ainsi que le but et l’objet de la Loi. Il ressort de la partie V de la Loi que son but principal consiste à libérer le gouvernement fédéral des coûts associés à l’entrée de personnes sans statut au Canada et à leur renvoi subséquent en les imputant plutôt aux transporteurs qui les ont amenées au pays. Les dispositions de la partie V favorisent également la réalisation de l’objectif général de la Loi en décourageant les transporteurs d’amener au Canada des personnes qui n’ont pas le droit d’y entrer ou d’y demeurer. La définition plus étendue du terme «transporteur» énoncée dans la version anglaise de la Loi assure le mieux la réalisation de ses objets et exprime le vrai sens de cette disposition.

L’historique législatif laisse également entendre que les termes généraux employés dans la version anglaise expriment mieux le sens de cette disposition et favorisent la réalisation de l’objet de la Loi. Les modifications successives apportées à la définition du terme «transporteur» révèlent une nette tendance à l’élargissement de sa portée. Les textes anglais et français ont commencé à diverger en 1985, et plus particulièrement à la suite de la refonte des lois refondues du Canada de 1985. C’est à ce moment que la version française a réintroduit le terme «*voyageur*» et employé pour la première fois l’expression «*service de transport*». Les modifications de 1992 ont supprimé le mot «*carrying*» et, partant, tout le contexte du transport de personnes, et elles ont ajouté le terme «*marchandises*» pour étendre l’application de la Loi aux entreprises qui transportent des marchandises au pays. En outre, selon l’article 4 de la *Loi sur les Lois révisées du Canada (1985)*, les modifications grammaticales et syntaxiques apportées à la définition française du terme «transporteur» ne constituent pas du «*droit nouveau*», mais doivent être interprétées comme une refonte du droit existant avant 1985.

Ainsi, l’historique législatif révèle l’intention claire du législateur d’élargir la portée de cette disposition. De plus, cette interprétation large correspond davantage à l’objet de la Loi qui consiste à contrôler l’entrée illégale de personnes au Canada et à recouvrer les dépenses liées à leur renvoi. Le terme «transporteur» vise donc toutes les entreprises qui

tation company” is meant to apply to all companies which transport or provide for the transportation of persons or goods, by vehicle or otherwise. It is not restricted to companies whose primary business activities involve the transportation of persons or goods for hire.

The certified question is thus answered as follows: Where the owner or operator of a vehicle not used primarily for the purpose of transporting persons or goods, such as a vessel engaged in fishing operations, transports persons or goods into Canada aboard that vehicle, the owner, operator or agent thereof is a “transportation company” as defined in subsection 2(1) of the Act.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 24(2).
- Immigration Act*, R.S.C. 1927, c. 93, s. 2(d),(v).
- Immigration Act*, R.S.C. 1952, c. 325, s. 2(aa).
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) “master”, “transportation company” (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 1), “vehicle” (as am. *idem*), 26(1)(c.1) (as am. *idem*, s. 15), 83(1) (as am. *idem*, s. 73), 85 (as am. *idem*, s. 74), 86 (as am. *idem*, s. 75), 87 (as am. *idem*, s. 76), 88, 89 (as am. *idem*, s. 77), 89.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 22; S.C. 1992, c. 49, s. 78), 90 (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 79), 91, 91.1(1)(b) (as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 80), 92 (as am. *idem*, s. 81), 114(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 29; c. 29, s. 14; S.C. 1990, c. 38, s. 1; 1992, c. 49, s. 102).
- Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52.
- Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, ss. 42.2(1)(e) (as am. by SOR/93-44, s. 20), 53(1) (as am. *idem*, s. 23).
- Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2, s. 8 (rep. by S.C. 1988, c. 38, s. 110).
- Revised Statutes of Canada, 1985 Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 40, s. 4.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 40 C.R.R. 100; 93 N.R. 183; *R. v. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 S.C.R. 865; [1979] C.T.C. 71; (1979), 79 DTC 5068; 25 N.R. 361; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1

transportent des personnes ou des marchandises, ou en assurent le transport, par véhicule ou tout autre moyen. Il ne se limite pas aux entreprises dont l'activité principale consiste à transporter des personnes ou des marchandises à titre onéreux.

La Cour a donc donné la réponse suivante à la question certifiée: Lorsque le propriétaire ou l'exploitant d'un véhicule qui n'est pas principalement utilisé aux fins du transport de personnes ou de marchandises, comme un navire utilisé pour la pêche, transporte des personnes ou des marchandises au Canada à bord de ce véhicule, le propriétaire, l'exploitant ou leur mandataire entrent dans la définition de «transporteur» donnée au paragraphe 2(1) de la Loi.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 24(2).
- Loi de l'immigration*, S.R.C. 1927, ch. 93, art. 2d),(v).
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) «transporteur» (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 1), «véhicule» (mod., *idem*), 26(1)c.1) (mod., *idem*, art. 15), 83(1) (mod., *idem*, art. 73), 85 (mod., *idem*, art. 74), 86 (mod., *idem*, art. 75), 87 (mod., *idem*, art. 76), 88, 89 (mod., *idem*, art. 77), 89.1 (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 22; L.C. 1992, ch. 49, art. 78), 90 (mod., par L.C. 1992, ch. 49, art. 79), 91, 91.1(1)b) (édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 80), 92 (mod., *idem*, art. 81), 114(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 29; ch. 29, art. 14; L.C. 1990, ch. 38, art. 1; 1992, ch. 49, art. 102).
- Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1952, ch. 325, art. 2aa).
- Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52.
- Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, ch. O-2, art. 8 (abrogé par L.C. 1988, ch. 38, art. 110).
- Loi sur les Lois révisées du Canada (1985)*, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 40, art. 4.
- Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 42.2(1)e) (mod. par DORS/93-44, art. 20), 53(1) (mod., *idem*, art. 23).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 40 C.R.R. 100; 93 N.R. 183; *R. c. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 R.C.S. 865; [1979] C.T.C. 71; (1979), 79 DTC 5068; 25 N.R. 361; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1

S.C.R. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 13 Admin. L.R. (2d) 1; 46 C.C.E.L. 1; 17 C.H.R.R. D/349; 93 CLLC 17,006; 149 N.R. 1 (*per* L'Heureux-Dubé J., dissenting); *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265; (1987), 38 D.L.R. (4th) 508; [1987] 3 W.W.R. 699; 13 B.C.L.R. (2d) 1; 33 C.C.C. (3d) 1; 56 C.R. (3d) 193; 28 C.R.R. 122; 74 N.R. 276; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Secretary of State for External Affairs)*, [1990] 1 F.C. 395; (1989), 64 D.L.R. (4th) 413; 28 C.P.R. (3d) 301; 32 F.T.R. 161 (T.D.); *Goodswimmer v. Canada (Attorney General)*, [1995] 2 F.C. 389; (1995), 123 D.L.R. (4th) 93; [1995] 3 C.N.L.R. 72; 180 N.R. 184 (C.A.); appeal to S.C.C. quashed [1997] 1 S.C.R. 309.

REFERRED TO:

Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161.

AUTHORS CITED

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEALS from Trial Division orders ([1995] 3 F.C. 383; (1995), 100 F.T.R. 211; 30 Imm. L.R. (2d) 185 (T.D.)) dismissing applications for judicial review of an assessment of administration fees against the applicants pursuant to paragraph 91.1(1)(b) of the *Immigration Act* and of a direction requiring the applicants to post a security deposit pursuant to subsection 92(1) of the Act. Appeals dismissed.

COUNSEL:

Roderick H. Rogers for applicants.
Gregory A. MacIntosh for respondent.

SOLICITORS:

Stewart McKelvey Stirling Scales, Halifax, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

R.C.S. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 13 Admin. L.R. (2d) 1; 46 C.C.E.L. 1; 17 C.H.R.R. D/349; 93 CLLC 17,006; 149 N.R. 1 (L'Heureux-Dubé J., dissidente); *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265; (1987), 38 D.L.R. (4th) 508; [1987] 3 W.W.R. 699; 13 B.C.L.R. (2d) 1; 33 C.C.C. (3d) 1; 56 C.R. (3d) 193; 28 C.R.R. 122; 74 N.R. 276; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Secrétaire d'État aux Affaires extérieures)*, [1990] 1 C.F. 395; (1989), 64 D.L.R. (4th) 413; 28 C.P.R. (3d) 301; 32 F.T.R. 161 (1^{re} inst.); *Goodswimmer c. Canada (Procureur général)*, [1995] 2 C.F. 389; (1995), 123 D.L.R. (4th) 93; [1995] 3 C.N.L.R. 72; 180 N.R. 184 (C.A.); pourvoi à la C.S.C. rejeté [1997] 1 R.C.S. 309.

DÉCISION CITÉE:

Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1992] 1 R.C.S. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161.

DOCTRINE

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPELS d'ordonnances de la Section de première instance ([1995] 3 C.F. 383; (1995), 100 F.T.R. 211; 30 Imm. L.R. (2d) 185 (1^{re} inst.)) rejetant les demandes de contrôle judiciaire de l'imputation de frais d'administration aux requérantes en vertu de l'alinéa 91.1(1)b) de la *Loi sur l'immigration* et d'un ordre exigeant que les requérantes déposent des cautionnements en vertu du paragraphe 92(1) de la Loi. Appels rejetés.

AVOCATS:

Roderick H. Rogers pour les requérantes.
Gregory A. MacIntosh pour l'intimé.

PROCUREURS:

Stewart McKelvey Stirling Scales, Halifax, pour les requérantes.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

[1] STONE J.A.: The first appeal is from an order of MacKay J. of September 1, 1995 [[1995] 3 F.C. 383 (T.D.)], dismissing an application to review and set aside the assessment of the respondent Minister (the Minister) against the applicants of administration fees pursuant to paragraph 91.1(1)(b) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 [as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 80] (the Act). The second is from his order of the same date dismissing an application to review and set aside a direction of the Minister made pursuant to subsection 92(2) [as am. *idem*, s. 81] of the Act, which required the applicants to post a security deposit. It was heard together with the present appeal.

[2] The issues raised by these appeals are twofold: whether the applicants are legally obliged to pay the administration fees pursuant to paragraph 91.1(1)(b) of the Act and to make the security deposits pursuant to subsection 92(1). The resolution of those issues depends upon the proper interpretation of the term "transportation company" as it appears in these provisions and as it is defined in subsection 2(1) [as am. *idem*, s. 1] of the Act. MacKay J. concluded that each of the applicants falls within the statutory definition and, accordingly, that the Minister's decisions were authorized by the Act.

[3] The issues arise from the following question as certified by MacKay J. [at page 394] pursuant to subsection 83(1) [as am. *idem*, s. 73] of the Act:

Where the owner or operator of a vehicle not used primarily for the purpose of transporting persons or goods, such as a vessel engaged in fishing operations, transports persons or goods into Canada aboard that vehicle, is the owner, operator, or any agent thereof a "transportation company" as defined under section 2(1) of the *Immigration Act*?

[4] The applicant Flota Cubana de Pesca (Cuban Fishing Fleet) (Flota) is the manager and operator of vessels owned by the applicants Pesqueria Latino Americana S.A., Pesqueria Atlantica S.A., Pesqueria Altamar S.A., Pesquera La Palma S.A., Transportes Oceanicos S.A. and Pezmares S.A. (the applicants companies). The remaining applicant, Pickford & Black, is the registered legal agent of the vessels in Canada.

[1] LE JUGE STONE, J.C.A.: Le premier appel vise une ordonnance par laquelle le juge MacKay a rejeté, le 1^{er} septembre 1995 [[1995] 3 C.F. 383 (1^{re} inst.)], une demande de contrôle et d'annulation de l'imputation aux requérantes, par le ministre intimé (le ministre), de frais administratifs sous le régime de l'alinéa 91.1(1)(b) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 [édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 80] (la Loi). Le deuxième vise une ordonnance par laquelle il a rejeté, à la même date, une demande de contrôle et d'annulation d'un ordre du ministre exigeant que les requérantes déposent un cautionnement en vertu du paragraphe 92(2) [mod., *idem*, art. 81] de la Loi. Cet appel a été entendu en même temps que le présent appel.

[2] Les questions soulevées par les appels comportent deux volets: les requérantes sont-elles tenues, d'une part, de payer les frais administratifs prévus par l'alinéa 91.1(1)(b) de la Loi et, d'autre part, de déposer les cautionnements prévus au paragraphe 92(1)? Pour trancher ces questions, il faut déterminer l'interprétation juste à donner au terme «transporteur» qui figure dans ces dispositions et qui est défini au paragraphe 2(1) [mod., *idem*, art. 1] de la Loi. Le juge MacKay a conclu que chacune des requérantes était comprise dans la définition établie par la Loi et, partant, que les décisions du ministre étaient autorisées par la Loi.

[3] Ces questions découlent de la question suivante certifiée par le juge MacKay [à la page 394] en vertu du paragraphe 83(1) [mod., *idem*, art. 73] de la Loi:

Lorsque le propriétaire ou l'exploitant d'un véhicule utilisé pour la pêche transporte des personnes ou des marchandises au Canada à bord de ce véhicule, le propriétaire, l'exploitant ou leur mandataire entrent-ils dans la définition de «transporteur» donnée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*?

[4] La requérante, Flota Cubana de Pesca (Flotte de pêche cubaine), (la Flotte), gère et exploite les navires appartenant aux requérantes Pesqueria Latino Americana S.A., Pesqueria Atlantica S.A., Pesqueria Altamar S.A., Pesquera La Palma S.A., Transportes Oceanicos S.A. et Pezmares S.A. (les sociétés requérantes). La dernière requérante, Pickford & Black, est la mandataire autorisée des navires au Canada.

[5] For a number of years the applicant companies have conducted fishing, provisioning and fishing support operations in the waters of the Atlantic Ocean in Canada's two-hundred-mile exclusive fishing zone, under an "Agreement Between the Government of the Republic of Canada and the Government of the Republic of Cuba on Mutual Fisheries Relations" dated May 12, 1977 (the Agreement). Pursuant to the Agreement Cuban fishing operators are required to have a Canadian partner for the purpose of receiving and processing a percentage of their fishing catches in Canada. The Canadian partner is D'Eon Fisheries Limited of Shelburne, Nova Scotia. That company is entitled to receive and process 15% of each catch.

[6] Article IV of the Agreement reads as follows:

1. Subject to the availability of facilities and the needs of Canadian vessels, the Government of Canada undertakes to authorize Cuban vessels to enter Canadian ports, in accordance with Canadian laws, regulations and administrative requirements, for the purpose of purchasing bait, supplies or outfits or effecting repairs, or for such other purposes as may be determined by the Government of Canada, where such vessels are:

- (a) licensed to fish or to support fishing operations pursuant to Article II,
- (b) fishing in the area referred to in Article III, or
- (c) in transit between areas outside Canadian fisheries waters.

2. Such authorization shall become null and void in respect of any vessel licensed to fish pursuant to Article II upon the cancellation or termination of its licence to fish or to support fishing operations, except for the purpose of entering port to purchase supplies or effect repairs necessary for its outward voyage.

3. The provisions of this Article shall not affect the question of access to Canadian ports in cases of distress, medical emergency or force majeure.

Cuban fishing vessels may thus be authorized to enter into Canadian ports for a variety of reasons, among which are to deliver a percentage of catch to a Canadian partner, to pick up and drop off Canadian observers, to obtain fishing licences and in situations of emergency.

[5] Depuis de nombreuses années, les sociétés requérantes s'adonnent à la pêche, au ravitaillement et à des activités de soutien de la pêche dans l'Océan Atlantique, à l'intérieur de la zone de pêche exclusive de deux cent milles du Canada, en vertu d'un «Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Cuba sur leurs relations mutuelles en matière de pêche» daté du 12 mai 1977 (l'Accord). Selon cet Accord, les exploitants de navires de pêche cubains doivent s'associer à un partenaire canadien qui reçoit et traite un pourcentage de leurs prises au Canada. Le partenaire canadien est la société D'Eon Fisheries Limited de Shelburne (Nouvelle-Écosse). Cette société a le droit de recevoir et de traiter 15 p. 100 de chaque quantité pêchée.

[6] L'article IV de l'Accord prévoit:

1. Sous réserve des services disponibles ainsi que des besoins des navires canadiens, le Gouvernement du Canada s'engage à autoriser les navires cubains à faire escale dans les ports canadiens, conformément aux lois, règlements et exigences administratives du Canada, en vue d'y acheter de la boeite, des fournitures ou des agrès ou pour y effectuer des réparations, ainsi que pour toute autre raison dont pourra décider le Gouvernement du Canada, lorsque ces navires

- (a) sont autorisés par voie de licence à pêcher ou à soutenir les activités de pêche en vertu de l'article II,
- (b) pêchent dans le secteur mentionné à l'article III, ou
- (c) transitent entre des secteurs extérieurs aux eaux des pêcheries canadiennes.

2. Cette autorisation deviendra nulle et non avenue à l'égard de tout navire autorisé par voie de licence à pêcher en vertu de l'article II dès l'annulation ou l'expiration de sa licence de pêche ou de soutien des activités de pêche, sauf si ce navire doit faire escale pour acheter des fournitures ou effectuer des réparations nécessaires à son départ au large.

3. Les dispositions du présent article ne portent pas préjudice à la question de l'accès aux ports canadiens dans les cas de détresse, de soins médicaux urgents ou de force majeure.

Les navires de pêche cubains peuvent donc être autorisés à faire escale dans les ports canadiens pour de nombreuses raisons, notamment, pour remettre un pourcentage de leurs prises à un partenaire canadien, pour faire monter à bord ou laisser descendre des observateurs canadiens, pour obtenir des permis de pêche et dans les cas d'urgence.

[7] During 1993 a number of crew members of vessels belonging to or operated by the applicant companies deserted their ships while they were at Canadian ports for purposes authorized pursuant to Article IV of the Agreement. These purposes are summarized in the applicants' written argument as follows: Pick up/delivery of licence and observers; landing of a dead body; discharge of by catch from fisheries; and discharge of by catch from fisheries and cargo transportation. The "by catch" refers to the delivery of the required percentage of catch to the Canadian partner at Shelburne, Nova Scotia.

[8] Paragraph 91.1(1)(b) and subsection 92(1) of the Act under which the Minister made the assessments of administration fees and required the security deposits, respectively, read as follows:

91.1 (1) The Minister may, in accordance with the regulations, make a preliminary assessment of an administration fee against a transportation company in respect of any member of a class of persons prescribed for the purposes of this section

...

(b) who enters Canada as or to become a member of the crew of a vehicle operated by the company and who is the subject of a report pursuant to paragraph 27(2)(e) as a member of a crew who has ceased to be a visitor pursuant to paragraph 26(1)(c.1).

...

92. (1) The Deputy Minister may issue a direction to any transportation company requiring it to deposit with Her Majesty in right of Canada such sum of money, in Canadian currency, or such other prescribed security as the Deputy Minister deems necessary as a guarantee that the company will pay all amounts for which it may become liable under this Act after the direction is issued.

[9] By paragraph 26(1)(c.1) [as am. *idem*, s. 15] of the Act, a person ceases to be a visitor when "that person enters Canada as or to become a member of a crew of a vehicle and ceases to be a member of the crew". It follows, therefore, that a crew member who deserts his or her vessel in Canada has no right to remain in this country after the happening of such event. Paragraph 42.2(1)(e) of the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172 (as am. by SOR/93-44,

[7] En 1993, des membres du personnel des navires appartenant aux sociétés requérantes ou exploités par elles ont déserté leurs navires pendant que ceux-ci se trouvaient dans des ports canadiens à des fins autorisées par l'article IV de l'Accord. Ces fins sont résumées dans la plaidoirie écrite des requérantes: prendre possession d'un permis, remettre un permis, faire monter à bord et laisser descendre des observateurs; débarquer le corps d'une personne décédée; décharger les prises accessoires; décharger les prises accessoires et transporter des marchandises. L'expression «prises accessoires» renvoie à la remise du pourcentage requis des prises au partenaire canadien situé à Shelburne (Nouvelle-Écosse).

[8] L'alinéa 91.1(1)b) et le paragraphe 92(1) de la Loi, en vertu desquels le ministre a respectivement imputé des frais administratifs et exigé le dépôt de cautionnements, sont libellés comme suit:

91.1 (1) Le ministre peut imputer provisoirement au transporteur des frais administratifs, selon le tarif réglementaire, pour toute personne faisant partie d'une catégorie précisée par règlement pour l'application du présent article, dans les cas suivants:

...

b) la personne est entrée au Canada à titre de membre du personnel d'un véhicule exploité par le transporteur ou pour le devenir et fait l'objet du rapport visé à l'alinéa 27(2)e) à titre de membre du personnel qui a perdu la qualité de visiteur aux termes de l'alinéa 26(1)c.1).

...

92. (1) Le sous-ministre peut ordonner aux transporteurs de déposer auprès de Sa Majesté du chef du Canada une somme d'argent, en monnaie canadienne, ou tout autre cautionnement réglementaire qu'il estime nécessaire pour garantir le paiement des frais qui pourraient être mis à leur charge aux termes de la présente loi après qu'il en a été ainsi ordonné.

[9] Par application de l'alinéa 26(1)c.1) [mod., *idem*, art. 15] de la Loi, une personne perd la qualité de visiteur du fait «d'entrer au Canada à titre de membre du personnel d'un véhicule, ou pour le devenir, et de cesser de l'être ou de ne pas le devenir». En conséquence, un membre du personnel qui déserte son navire au Canada n'a pas le droit de demeurer au pays après sa défection. L'alinéa 42.2(1)e) du *Règlement sur l'immigration de 1978* [DORS/78-172 (mod. par

s. 20)], provides for the making of a preliminary assessment of administration fees against a transportation company in respect of "persons who remain in Canada after they have ceased to be visitors by reason of paragraph 26(1)(c.1) of the Act".

[10] By letter of June 17, 1993, the applicants' solicitors forwarded written submissions to Immigration authorities, arguing that the administration fees demanded were not authorized by the Act. The Immigration authorities responded to these submissions by letter of October 21, 1993, which had the effect of making the assessment final. In rejecting the applicants' submissions, the authorities stated in that letter:¹

Given the scheme of the Immigration Act, it is inconceivable that the Parliament of Canada intended to impose financial obligations on the owners or agents of only some of the maritime vessels which call at Canadian ports. Were the Act to discriminate in this way, Canada's immigration program would be exposed to the possibility of abuse of considerable magnitude by companies which could convey illegal migrants to Canada with impunity.

If a court were to accept the argument that fishing companies are not transportation companies and, consequently, exempt from all obligations and liabilities under the Immigration Act, legislative amendments would be required to rectify this anomaly. One such amendment could be the removal of the visa and passport exemptions which currently apply to all persons conveyed to Canada as or to become members of a crew of fishing vessels.

As you are probably aware, your clients enjoy the privilege of entering Canadian ports under the terms of memoranda of understanding between Canada and their respective governments on mutual fisheries relations. These agreements stipulate that they may do so only in accordance with Canadian laws, regulations and administrative requirements.

In summary, I wish to repeat that the operators of commercial vehicles which transport persons to Canadian ports are subject to all of the obligations and liabilities of transportation companies under the Immigration Act, regardless of the nature of their business. It is my duty, therefore, to ensure that your clients comply with these obligations.

DORS/93-44, art. 20)] prévoit l'imputation provisoire des frais administratifs au transporteur à l'égard des «personnes qui demeurent au Canada après avoir perdu la qualité de visiteur pour le motif visé à l'alinéa 26(1)c.1) de la Loi».

[10] Dans une lettre datée du 17 juin 1993, les avocats des requérantes ont soumis des observations écrites aux autorités de l'Immigration et soutenu que les frais administratifs exigés n'étaient pas autorisés par la Loi. Les autorités de l'Immigration ont répondu à ces observations par une lettre, datée du 21 octobre 1993, qui avait pour effet de conférer un caractère définitif à l'imputation. Les autorités ont rejeté les observations des requérantes en affirmant, dans cette lettre¹:

[TRADUCTION] Compte tenu de l'économie générale de la Loi sur l'immigration, il est inconcevable que le législateur canadien ait eu l'intention d'imposer des obligations financières uniquement aux propriétaires et mandataires de certains navires qui font escale dans les ports canadiens. Si la Loi établissait une telle discrimination, le programme d'immigration du Canada créerait la possibilité d'abus considérables de la part de sociétés qui pourraient transporter des migrants illégaux au Canada en toute impunité.

Si un tribunal retenait la prétention que les pêcheurs ne sont pas des transporteurs et sont donc exemptés de toutes les obligations et responsabilités imposées par la Loi sur l'immigration, il faudrait procéder à des modifications législatives pour corriger cette anomalie. L'une de ces modifications pourrait consister à abolir les exemptions relatives aux visas et aux passeports qui s'appliquent actuellement à toutes les personnes transportées au Canada en qualité de membres du personnel d'un navire de pêche ou afin de le devenir.

Comme vous le savez probablement déjà, vos clients ont le privilège de faire escale dans les ports canadiens en vertu du protocole d'entente signé entre le Canada et leurs gouvernements respectifs sur leurs relations mutuelles en matière de pêche. Ces accords stipulent qu'ils peuvent se prévaloir de ce privilège uniquement en conformité avec les lois, règlements et exigences administratives du Canada.

En résumé, je tiens à répéter que les exploitants de véhicules commerciaux qui transportent des personnes vers les ports canadiens sont assujettis à toutes les obligations et responsabilités imposées aux transporteurs par la Loi sur l'immigration, sans égard à la nature de leurs activités commerciales. J'ai donc le devoir de m'assurer que vos clients respectent ces obligations.

[11] The term “transportation company”/“*transporteur*” is defined in subsection 2(1) of the Act as follows:

2. (1) In this Act,

...

“transportation company”

(a) means a person or group of persons, including any agent thereof and the government of Canada, a province or a municipality in Canada, transporting or providing for the transportation of persons or goods by vehicle or otherwise, and

(b) for the purposes of subsections 89(2) to (7), sections 92 and 93 and paragraph 114(1)(cc), includes any such person or group that operates a bridge or tunnel or is a designated airport authority within the meaning of the *Airport Transfer (Miscellaneous Matters) Act*;

Subsection 2(1) also defines the term “vehicle” [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 1] to mean “any conveyance that may be used for transportation by water, land or air”.

[12] Before MacKay J. and in this Court, the applicants contended that they are not obliged to make the payments at issue because none of the crew members in question deserted a vessel of a “transportation company” as that term is defined in the Act. They submit that the vessels were not at any time primarily engaged in the transportation of goods or persons for hire or otherwise, that these craft were either fishing vessels or fishing support vessels, and that they were operated in this capacity pursuant to the provisions of the Agreement. Further, the language of subsection 53(1) [as am. by SOR/93-44, s. 23] of the *Immigration Regulations, 1978* requiring the master of “a ship of foreign registry” to provide an immigration officer with a complete list of the members of the crew upon arrival of the ship in Canada indicates that the applicant companies are bound by that particular obligation, even though none is a “transportation company” as defined by the Act.

[13] MacKay J. determined, however, that each of the applicants fell within that defined term because, in

[11] Le terme «transporteurs»/«*transportation company*» est défini au paragraphe 2(1) de la Loi:

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi:

...

«transporteur» Personne ou groupement, y compris leurs mandataires, qui assurent un service de transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule ou tout autre moyen. S'entend en outre, pour l'application des paragraphes 89(2) à (7), des articles 92 et 93 et de l'alinéa 114(1)cc, de l'exploitant d'un pont ou d'un tunnel ou d'une administration aéroportuaire désignée aux termes de la *Loi relative aux cessions d'aéroports*. La présente définition s'applique aux gouvernements fédéral et provinciaux ainsi qu'aux municipalités, dans la mesure où ils exploitent ou fournissent un tel service.

Selon une autre définition énoncée au paragraphe 2(1), le terme «véhicule» [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 1] s'entend d'un «[m]oyen de transport maritime, fluvial, terrestre ou aérien».

[12] Les requérantes ont soutenu, devant le juge MacKay et devant notre Cour, qu'elles n'étaient pas tenues d'effectuer les paiements en cause parce qu'aucun membre du personnel concerné n'a déserté le navire d'un «transporteur» selon la définition énoncée dans la Loi. Elles soutiennent que les navires n'ont jamais été principalement utilisés pour le transport de marchandises et de personnes, à titre onéreux ou autrement, que ces bateaux étaient soit des navires de pêche soit des navires de soutien des activités de pêche et qu'ils ont été exploités à ce titre en conformité avec les dispositions de l'Accord. De plus, le libellé du paragraphe 53(1) [mod. par DORS/93-44, art. 23] du *Règlement sur l'immigration de 1978*, exigeant que le responsable d'un «navire d'immatriculation étrangère» fournisse à un agent d'immigration une liste complète des membres du personnel dès l'arrivée du navire au Canada, indique que les sociétés requérantes sont assujetties à cette obligation particulière, bien qu'aucune ne soit un «transporteur» au sens de la Loi.

[13] Le juge MacKay a toutefois conclu que toutes les requérantes entraient dans la définition de ce terme

his view, “they do transport the crew on board their vessels” even though the vessels were primarily engaged in fishing operations or in work incidental to such operations. The purpose for which a vessel is operated is, in his opinion, irrelevant. As he put it in greater detail, at pages 392-393 of his reasons:

The definition does not specify that the vessel be used primarily for transportation of goods or persons or that it be used for transportation for hire. There is no basis in the Act for suggesting the narrower definition of transportation company proposed by the applicants. Indeed, paragraph (b) of the definition of “transportation company”, applicable for purposes of certain sections of the Act, including section 92 which is here the basis for security to be paid, includes persons or groups of persons operating a bridge or tunnel, or a designated airport authority. In my view, Parliament did not intend a narrow definition as the applicants contend. Rather, the general purposes of the Act, the specific arrangements for crew members of foreign vessels and for the obligations of operators of vessels, as well as the practical aspects of administering the Act, all support the broader definition of the term “transportation company” here urged by the respondent. So does the broad scope of obligations of transportation companies set out in Part V of the Act, now including more than a dozen sections, including section 86, imposing liability on transportation companies for removal of members of the crew of their vehicles, or vessels. There is no reason consistent with the purposes of the Act to restrict that section to operators of vessels carrying people or goods for hire.

[14] The respondent contends that the applicants’ position is neither consistent with the words of the definition nor with a purposive reading of the statute as a whole—which reveals that its overall object is to control the entry of non-citizens to Canada. (See *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, at pages 733-734.) The ability of Immigration authorities to deal with a person who has been transported to Canada on board a vehicle cannot rationally be determined on an analysis of the motivating reasons for a vehicle carrying a non-citizen to Canada. The intention of Parliament was to include in the definition of “transportation company” any person or group of persons

parce que, selon lui, elles «transportent effectivement les membres de leur personnel à bord de leurs navires», bien que ces navires soient utilisés principalement pour la pêche ou à des fins accessoires à ce type d’activités. À son avis, le but dans lequel un navire est exploité n’est pas pertinent. Comme il l’explique de façon plus détaillée, aux pages 392 et 393 de ses motifs:

La définition ne précise pas que le navire doit être principalement utilisé pour le transport de marchandises ou de personnes, ou qu’il doit être utilisé pour le transport à titre onéreux. Il n’y a rien dans la Loi qui donne à entendre que la définition de transporteur plus restrictive proposée par les requérantes soit celle qui devrait être adoptée. En fait, une partie de la définition de transporteur qui doit être utilisée pour l’application de certains articles de la Loi, dont l’article 92, qui est le fondement de l’exigence de cautionnement, comprend l’exploitant d’un pont, d’un tunnel ou d’une administration aéroportuaire. À mon avis, le Parlement n’a pas eu l’intention de donner un sens restrictif à la définition, comme le prétendent les requérantes. Au contraire, les fins générales de la Loi, les dispositions précises qui doivent être prises quant aux membres du personnel de navires étrangers, les obligations des exploitants de navires de même que les aspects pratiques de l’application de la Loi donnent tous à entendre qu’il faut attribuer un sens large à la définition de «transporteur», comme le prétend l’intimé. La grande étendue des obligations imposées aux transporteurs dans la partie V de la Loi, qui comprend maintenant plus d’une douzaine d’articles, dont l’article 86, qui tient responsable le transporteur pour le renvoi des membres du personnel de leurs véhicules ou navires appuie aussi cette interprétation. Il n’y a pas de motifs s’accordant aux fins de la Loi qui permette de restreindre l’application de cet article aux exploitants de navires qui transportent des personnes ou des marchandises à titre onéreux.

[14] L’intimé soutient que la position des requérantes est incompatible à la fois avec le libellé de la définition en cause et avec une interprétation téléologique de l’ensemble de la Loi—qui révèle que l’objet général de la Loi consiste à contrôler l’entrée au Canada de personnes qui ne sont pas des citoyens canadiens. (Voir *Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, aux pages 733 et 734.) La capacité des autorités de l’Immigration de traiter le cas d’une personne qui a été transportée au Canada à bord d’un véhicule ne peut être déterminée rationnellement à partir d’une analyse des motifs pour lesquels ce véhicule a transporté un non-citoyen au Canada. Le législateur avait l’intention d’inclure dans

whose vehicle, regardless of its nature, is used in carrying persons or goods to Canada. The operative words of the definition, in the respondent's submission, are "transporting or providing for the transportation of persons or goods by vehicle or otherwise". Accordingly, the sole criterion in determining whether the applicants constitute a transportation company is whether they did, in fact, transport or provide for the transportation to Canada of the deserting crew members. There is no requirement that the applicants' business be that of transporting persons or goods, and no indication in the definition that the transportation of persons or goods be for hire.

[15] I do not doubt that sound policy reasons may well exist for ensuring that Canada not have to bear the type of costs which paragraph 91.1(1)(b) and subsection 92(1) of the Act seek to recover. The passage quoted above from the letter of October 21, 1993, certainly illustrates this need. Nevertheless, the answer to the certified question must, in light of relevant principles of statutory construction, turn on the intent of the language employed in the definition of the term "transportation company". The administration fees referred to in paragraph 91.1(1)(b) must be in respect of a member of the crew of a vehicle operated by a "transportation company", and a direction to make a security deposit under subsection 92(1) must be given to a "transportation company". Clearly, then, the applicants will be obliged to pay the fees and to post the security only if they fall within the statutory definition of "transportation company" and not otherwise.

[16] It is noteworthy, in my view, that the two versions of the definition of "transportation company"/"transporteur" are not the same. While the English version speaks of "a person . . . transporting or providing for the transportation of persons or goods by vehicle or otherwise", the corresponding French text contains the phrase, "*Personne . . . qui assurent un service de transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule ou tout autre moyen*". The

la définition du terme «transporteur» toutes les personnes et tous les groupes de personnes dont le véhicule, sans égard à sa nature, est utilisé pour transporter des personnes et des marchandises au Canada. L'intimé soutient que les mots déterminants de la définition sont les mots «qui assurent un service de transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule ou tout autre moyen». En conséquence, le seul critère à appliquer pour déterminer si les requérantes constituent un transporteur consiste à se demander si elles ont effectivement assuré un service de transport au Canada des membres du personnel qui ont déserté. Il n'est absolument pas nécessaire que les activités des requérantes consistent à transporter des personnes ou des marchandises et rien dans la définition prévue par la Loi n'exige que le transport des personnes ou des marchandises soit effectué à titre onéreux.

[15] Certes, il peut exister de bonnes raisons de principe de s'assurer que le Canada ne soit pas forcé d'assumer des coûts tels que ceux dont l'alinéa 91.1(1)(b) et le paragraphe 92(1) de la Loi visent le recouvrement. Le passage précité de la lettre du 21 octobre 1993 illustre assurément cette nécessité. Toutefois, la réponse à la question certifiée doit, compte tenu des principes pertinents d'interprétation législative, être fonction de l'intention exprimée par le libellé de la définition du terme «transporteur». Les droits administratifs mentionnés à l'alinéa 91.1(1)(b) doivent s'appliquer à un membre du personnel d'un véhicule exploité par un «transporteur», et l'ordre de déposer un cautionnement sous le régime du paragraphe 92(1) doit être donné à un «transporteur». Il est donc clair que les requérantes seront tenues de payer les frais et de déposer le cautionnement en cause uniquement si elles entrent dans la définition législative d'un «transporteur».

[16] Il est important de souligner, à mon avis, que les deux versions de la définition des termes «transporteur» et «*transportation company*» ne sont pas identiques. La version anglaise parle d'une personne «*transporting or providing for the transportation of persons or goods by vehicle or otherwise*», alors que la version française vise une personne «qui assure [. . .] un service de transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule ou tout autre moyen». Si

English version, taken alone, favours the respondent's contention by embracing a person transporting or providing for the transportation of persons or goods by vehicle or otherwise. The French version seems to lend support to the applicants through use of the phrase "*un service de transport*" (transportation service) and the word "*voyageurs*" (travellers). It suggests that Parliament intended the definition to apply only to persons or groups of persons offering a transportation service to travellers, and not to companies like the applicants whose vessels are engaged exclusively in fishing and fishing support operations, and whose crew members serve under a contractual relationship and are not transported as travellers.

[17] At this point, it is important to bear in mind the principles of statutory construction which apply when construing a bilingual statute in cases of apparent inconsistency between the two versions of the same provision or provisions.

[18] Notwithstanding the repeal of section 8 of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2, in 1988 [S.C. 1988, c. 38, s. 110], Canadian courts have consistently affirmed that the English and French versions of a statute are equally authentic and authoritative. This principle implies that neither version of a bilingual statute is paramount, and one language is not to be given priority over the other. As Ruth Sullivan states in *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. (Toronto: Butterworths, 1994), at page 218, "[i]t is inconsistent with the equal authenticity rule to resolve discrepancies between two language versions by giving automatic preference to one."

[19] The traditional approach to construing bilingual legislation is to find and give a meaning to the provision that is shared by both versions of the statute. If the English and French versions seem to conflict, the

l'on se reporte uniquement à la version anglaise, celle-ci appuie la prétention de l'intimé car elle englobe une personne qui transporte des personnes ou des marchandises ou en assure le transport (*providing for the transportation of*) par véhicule ou tout autre moyen. La version française semble étayer l'argumentation des requérantes du fait qu'elle emploie l'expression «un service de transport» et le terme «voyageurs». Elle laisse croire que le législateur avait l'intention d'inclure, dans cette définition, uniquement les personnes ou les groupes de personnes qui offrent un service de transport à des voyageurs, et non les sociétés semblables aux requérantes dont les navires sont utilisés exclusivement pour la pêche et le soutien des activités de pêche, et dont les membres du personnel travaillent pour une entreprise avec laquelle elles ont un lien contractuel et ne sont pas transportés en qualité de voyageurs.

[17] À cette étape de notre raisonnement, il est important de garder à l'esprit les principes d'interprétation législative qui s'appliquent à l'interprétation d'une loi bilingue lorsqu'il y a apparemment incompatibilité entre les deux versions d'une même disposition.

[18] Malgré l'abrogation de l'article 8 de la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, ch. O-2, en 1988 [L.C. 1988, ch. 38, art. 110], les tribunaux canadiens affirment constamment que les versions anglaise et française d'une loi ont également force de loi et ont la même valeur. Ce principe implique qu'aucune version d'une loi bilingue ne doit prévaloir sur l'autre et qu'il ne faut accorder priorité à aucune des deux langues. Comme Ruth Sullivan l'a déclaré dans *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e édition (Toronto: Butterworths, 1994), à la page 218, [TRADUCTION] «il est incompatible avec la règle de la valeur égale de résoudre les divergences entre deux versions rédigées dans des langues différentes en donnant automatiquement préférence à l'une d'elles».

[19] La façon traditionnelle d'interpréter une loi bilingue consiste à découvrir et à attribuer à une disposition le sens commun aux deux versions de la loi. S'il y a un conflit apparent entre les versions anglaise

court must attempt to reconcile them by identifying and adopting a meaning that they share. Lamer J. (as he then was) summarized this approach in *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at page 1071, where he remarked:

First of all, therefore, these two versions have to be reconciled if possible. To do this, an attempt must be made to get from the two versions of the provision the meaning common to them both and ascertain whether this appears to be consistent with the purpose and general scheme of the Code.

[20] As the recent decision in *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862 indicates, however, the shared meaning rule is not absolute. Gonthier J. maintained, at paragraph 25 [at page 879], that a court is free to reject a shared meaning if it appears contrary to the intention of the legislature. To illustrate this point, Gonthier J. quoted the following key passage from *R. v. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 S.C.R. 865, at pages 871-872:

... [the shared meaning rule] is a guide; it is one of several aids to be used in the construction of a statute so as to arrive at the meaning which, "according to the true spirit, intent and meaning of an enactment, best ensures the attainment of its objects". . . . The rule . . . should not be given such an absolute effect that it would necessarily override all other canons of construction.

Thus, the shared meaning principle is not always determinative of the interpretive exercise, and will be discarded if an alternative interpretation leads to a preferable or more acceptable result (*Driedger, supra*, at page 228) or, as stated in *Compagnie Immobilière, supra*, an interpretation that accords with "the true spirit, intent and meaning of an enactment" and that "best ensures the attainment of its objects".

[21] Indeed, the jurisprudence suggests that the courts must continue to employ ordinary principles of statutory interpretation when construing bilingual legislation. The object of the inquiry, therefore, is to search out and give expression to the legislature's intention in light of the statute's purpose, the context in which it was enacted and other interpretive strat-

et française, le tribunal doit tenter de les concilier en dégageant et en retenant le sens qui leur est commun. Le juge Lamer (plus tard juge en chef) a résumé cette façon d'aborder la question dans l'arrêt *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, à la page 1071, dans lequel il a dit:

Il faut donc, dans un premier temps, tenter de concilier ces deux versions. Pour ce faire il faut tenter de dégager des textes le sens qui est commun aux deux versions et vérifier si celui-ci semble conciliable avec l'objet et l'économie générale du Code.

[20] Comme l'indique toutefois l'arrêt récent *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, la règle du sens commun n'est pas absolue. Le juge Gonthier a confirmé, au paragraphe 25 [à la page 879], qu'un tribunal peut rejeter un sens commun s'il semble contraire à l'intention du législateur. Pour illustrer son raisonnement, le juge Gonthier a cité le passage clé suivant de l'arrêt *R. c. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 R.C.S. 865, aux pages 871 et 872:

... [la règle du sens commun] n'est qu'un guide parmi plusieurs autres, dont il faut se servir pour rechercher le sens d'une loi qui, «selon l'esprit, l'intention et le sens véritables du texte, assure le mieux la réalisation de ses objets» . . . La règle . . . n'est pas absolue au point d'automatiquement l'emporter sur tous les autres principes d'interprétation.

Par conséquent, le principe du sens commun n'est pas toujours déterminant pour l'interprétation d'une disposition et on l'écartera si une interprétation différente mène à un résultat préférable ou plus acceptable (*Driedger, précité*, à la page 228) ou s'il existe, comme le mentionne l'arrêt *Compagnie Immobilière, précité*, une interprétation qui est conforme à «l'esprit, l'intention et le sens véritables du texte» et qui «assure le mieux la réalisation de ses objets».

[21] En fait, la jurisprudence laisse entendre que les tribunaux doivent continuer à utiliser les principes ordinaires d'interprétation législative pour interpréter les lois bilingues. Le but de notre interrogation doit donc consister à découvrir et à donner effet à l'intention du législateur, en regard de l'objet de la loi, du contexte dans lequel elle a été édictée et des autres

egies. As L'Heureux-Dubé J. stated in dissent in *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554, at page 618, where a discrepancy exists between the two texts, "it is the meaning which furthers the purpose of the legislation which must prevail."

[22] This approach was further endorsed in *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265, at page 287, where a purposive interpretation of subsection 24(2) of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] led the Court to conclude that the French text should take precedence in construing the provision, because it best expressed the Charter's object of protecting individual rights and the right of an accused to a fair trial. Dubé J. in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Secretary of State for External Affairs)*, [1990] 1 F.C. 395 (T.D.), at page 401, also subscribed to this approach. He stated that when confronted with two versions of a bilingual provision which are inconsistent with one another, a court should adopt the interpretation which "best reflects the purpose of the relevant section, read in the context of the Act and in light of the scheme of the legislation." In addition, as Sullivan contends in *Driedger, supra*, at pages 233-234, the courts often examine the legislative history and origin of a statutory provision in order to reconcile conflicting language versions.

[23] Applying these principles to the case at hand, I must endeavour to reconcile the English and French versions of the definition of "transportation company" by examining the legislative context in which the term is used and the purpose and object of the Act.

[24] I turn first to an analysis of the statutory scheme. Sections 91.1 and 92 appear in Part V of the Act, which is entitled "Obligations of Transportation Companies". Section 85 [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 74; 1995, c. 15, s. 16] of the Act imposes a general liability on all transportation companies for removal

stratégies d'interprétation. Comme l'a dit le juge L'Heureux-Dubé dans sa dissidence dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, à la page 618, en cas d'incompatibilité entre les deux textes, «c'est l'interprétation qui favorise l'objet de la loi qui doit l'emporter».

[22] Ce raisonnement a de plus été approuvé dans l'arrêt *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265, à la page 287, où l'interprétation téléologique du paragraphe 24(2) de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] a amené le tribunal à conclure que le texte français devait prévaloir pour l'interprétation de cette disposition, car il exprimait mieux l'objet de la Charte qui consiste à protéger les droits de la personne et le droit de l'accusé à un procès impartial. Le juge Dubé, dans la décision *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Secrétaire d'État aux Affaires extérieures)*, [1990] 1 C.F. 395 (1^{re} inst.), à la page 401, a également souscrit à cette façon d'interpréter la loi. Il a déclaré que le tribunal doit donner, aux deux versions incompatibles d'une disposition bilingue, l'interprétation qui «reflète le mieux le but de l'article pertinent interprété dans le contexte de la Loi et compte tenu de l'esprit de la loi». De plus, comme l'affirme Ruth Sullivan dans *Driedger*, précité, aux pages 233 et 234, les tribunaux examinent souvent l'historique législatif et l'origine d'une disposition législative pour en concilier les versions incompatibles dans des langues différentes.

[23] Si j'applique ces principes à l'affaire dont je suis saisi, je dois concilier les versions anglaise et française de la définition du terme «transporteur» en examinant le contexte législatif dans lequel ce terme est utilisé, ainsi que le but et l'objet de la Loi.

[24] J'analyserai d'abord l'esprit de la Loi. Les articles 91.1 et 92 se trouvent dans la partie V de la Loi, qui est intitulée «Obligations des transporteurs». L'article 85 [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 74; 1995, ch. 15, art. 16] de la Loi attribue aux transporteurs la responsabilité générale des frais engagés pour

costs associated with persons whom they bring into Canada and who are not permitted to remain here. For example, subsection 85(1) empowers the Minister to require a transportation company which brings a person to Canada “to convey that person, or cause that person to be conveyed” out of the country, while subsection 85(3) imposes liability to “pay all removal costs of any person whom it is required to convey or cause to be conveyed” pursuant to the section.

[25] Section 86 [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 75] relates specifically to liability for removal costs pertaining to a crew member who has ceased to be a visitor in Canada. It reads as follows:

86. Where a person enters Canada as or to become a member of a crew of a vehicle and ceases to be a visitor pursuant to subsection 26(1), the transportation company that operates that vehicle may be required by the Minister to convey that person, or cause that person to be conveyed, to the country from which that person came to Canada, or to such other country as the Minister may approve at the request of the company, and the company is liable to pay all removal costs in respect of that person.

[26] Section 87 [as am. *idem*, s. 76] gives transportation companies an opportunity to arrange for the person’s removal from Canada on one of its own vehicles or otherwise. Subsection 88(1) requires a transportation company to detain and guard safely any person whom the company is required to convey, and subsection 88(2) states that, subject to a prior agreement between the parties regarding return fares, a transportation company shall not charge the person in respect of the conveyance.

[27] Subsection 89(1) of the Act makes reference to the word “passenger”, and appears to be targeted specifically to companies which are in the business of transporting travellers into Canada, such as airlines, passenger ships or railways. This provision imposes a duty on transportation companies to present passengers to an immigration officer for examination upon their arrival in Canada. By subsection 89(2) [as am. *idem*, s. 77], the Minister is authorized to require a transportation company to “provide, equip and maintain free of charge” facilities for “interviewing, examination and detention” of persons brought to Canada by

renvoyer les personnes qu’ils ont amenées au Canada et qui ne sont pas autorisées à y demeurer. Ainsi, en vertu du paragraphe 85(1), le transporteur qui a amené une personne au Canada peut «être tenu responsable par le ministre du transport de celle-ci» à l’extérieur du Canada, alors que le paragraphe 85(3) le rend responsable des frais de renvoi des personnes «qu’il est tenu de transporter ou de faire transporter» aux termes de cet article.

[25] L’article 86 [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 75] traite expressément de la responsabilité des frais de renvoi d’un membre du personnel qui a perdu la qualité de visiteur au Canada. En voici le libellé:

86. Dans le cas où une personne entre au Canada à titre de membre du personnel d’un véhicule ou pour le devenir et perd la qualité de visiteur aux termes du paragraphe 26(1), le transporteur qui exploite le véhicule peut être tenu responsable par le ministre du transport de la personne à destination du pays d’où elle est arrivée, ou du pays agréé par le ministre à la demande du transporteur, ainsi que des frais de renvoi de la personne.

[26] L’article 87 [mod., *idem*, art. 76] donne au transporteur la possibilité de s’acquitter de son obligation de renvoyer la personne en cause du Canada au moyen de ses propres véhicules ou par tout autre moyen. Le paragraphe 88(1) oblige le transporteur à détenir et à garder sous surveillance toute personne qu’il est tenu de transporter et le paragraphe 88(2) lui interdit d’exiger une rémunération pour le transport de cette personne, sauf entente préalable concernant le billet de retour.

[27] Le paragraphe 89(1) de la Loi emploie le mot «passagers», et semble viser expressément les entreprises dont les activités consistent à transporter des voyageurs au Canada, comme les entreprises de transport aérien, maritime ou ferroviaire. Cette disposition oblige le transporteur à amener les passagers à un agent d’immigration pour interrogatoire à leur arrivée au Canada. Le paragraphe 89(2) [mod., *idem*, art. 77] autorise le Ministre à exiger des transporteurs qu’ils «fournissent, aménagent et entretiennent» les installations appropriées pour «l’interrogatoire et la rétention» des personnes qu’ils amènent au Canada. De plus, le

the company. Furthermore, subsection 89.1(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 22; S.C. 1992, c. 49, s. 78] obliges all transportation companies to ensure that the persons they bring to Canada possess the required travel documents.

[28] Subsection 90(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 79] outlines the rights of immigration officers to board vehicles which bring persons to Canada, to examine persons carried by the vehicle, and to examine any records or documents respecting such persons. Immigration officers are also empowered by subsection 90(2) [as am. *idem*; 1995, c. 15, s. 17] to order the master of a vehicle, who is defined in subsection 2(1) as the person “in immediate charge or control” of it, to detain and guard safely certain persons who were brought to Canada on that vehicle. Subsection 91(1) of the Act provides that a medical officer may direct that a person seeking entry to Canada be afforded medical treatment, and subsection 91(2) stipulates that the costs of such treatment may be recovered from the transportation company responsible for bringing the person to Canada. Subsection 91(4) deals specifically with the costs of medical treatment or hospitalization received by crew members while in Canada. It requires that the transportation company of whose vehicle the person is a member of the crew pay all of the medical costs incurred.

[29] Subsection 114(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 29; c. 29, s. 14; S.C. 1990, c. 38, s. 1; 1992, c. 49, s. 102] of the Act contains a number of regulation-making powers in relation to transportation companies. I would note that some of the provisions listed in this section are designed to place obligations on transportation companies, while others empower the Governor in Council to impose certain duties on the master of a vehicle, and in one instance the “owner” of a vehicle. Reference is here made to paragraphs 114(1) (*q*), (*q.1*), (*q.4*), (*f*), (*cc*), (*ff*), (*gg*) and (*hh*). Paragraph 114(1)(*q.1*),² for example, provides that the Governor in Council may make regulations requiring transportation companies to hold the travel documents of persons they bring into Canada, in order to ensure that the documents are available to

paragraphe 89.1(1) [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 22; L.C. 1992, ch. 49, art. 78] impose à tous les transporteurs l’obligation de s’assurer que les personnes qu’ils amènent au Canada sont munies des documents de voyage requis.

[28] Le paragraphe 90(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 79] énonce les droits des agents d’immigration de visiter les véhicules amenant des personnes au Canada, d’interroger les personnes transportées par ces véhicules et d’inspecter les documents et pièces relatifs à ces personnes. Le paragraphe 90(2) [mod., *idem*; L.C. 1995, ch. 15, art. 17] confère également aux agents d’immigration le pouvoir d’enjoindre au responsable d’un véhicule (*master*)—terme défini en anglais seulement au paragraphe 2(1) comme «*the person in immediate charge or control of the vehicle*»—de détenir et garder sous surveillance certaines personnes amenées au Canada par ce véhicule. Le paragraphe 91(1) de la Loi permet à un médecin agréé d’ordonner qu’une personne cherchant à entrer au Canada reçoive des soins et le paragraphe 91(2) précise que les frais afférents peuvent être recouvrés du transporteur responsable de l’arrivée de cette personne au Canada. Le paragraphe 91(4) traite expressément des frais engagés pour le traitement ou l’hospitalisation des membres du personnel pendant leur séjour au Canada. Il oblige le transporteur à payer tous les frais médicaux engagés pour un membre du personnel de son véhicule.

[29] Le paragraphe 114(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 29; ch. 29, art. 14; L.C. 1990, ch. 38, art. 1; 1992, ch. 49, art. 102] de la Loi comporte de nombreux pouvoirs de réglementation touchant les transporteurs. Soulignons que certaines des dispositions énumérées dans cet article sont conçues pour imposer des obligations aux transporteurs, alors que d’autres permettent au gouverneur en conseil d’imposer certaines obligations au responsable d’un véhicule et, dans un cas, au «propriétaire» d’un véhicule. Je me reporte ici aux alinéas 114(1)*q*), *q.1*), *q.4*), *f*), *cc*), *ff*), *gg*) et *hh*). L’alinéa 114(1)*q.1*)², par exemple, permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements obligeant les transporteurs à retenir les documents de voyage des personnes qu’ils amènent au Canada afin que l’agent d’immigration puisse les

immigration officers for examination. Regulations may also be enacted pursuant to paragraph 114(1)(gg),³ requiring the master of a vehicle to make a report to an immigration officer regarding persons who have secreted themselves on a vehicle coming to Canada, and to hold the person in custody. Paragraph 114(1)(hh)⁴ authorizes the Governor in Council to formulate regulations requiring the owner or master of a vehicle to furnish an immigration officer with crew lists and other information concerning crew members, such as their “discharge, transfer, desertion or hospitalization in Canada”.

[30] The applicants argued before this Court that these distinctions between the various actors demonstrate that the definition of “transportation company” is intended to be construed in a more restrictive fashion. Otherwise, the applicants suggested, why would different obligations be imposed upon transportation companies, masters and owners of a vehicle? I fail to perceive, however, how these provisions are inconsistent with the broad interpretation of “transportation company” adopted by MacKay J. and advocated by the respondent. To my mind, these distinctions reflect that certain actors may have more direct control than others over matters concerning the day-to-day operations of a vehicle coming to Canada. For example, the master of a vehicle, as the person in immediate charge and control of it, is more likely to be aware of the presence of a stowaway on board the vehicle. Similarly, the master of a vehicle will, practically speaking, be in a better position than a transportation company to provide immigration officers with prompt information regarding the whereabouts and employment status of crew members brought to Canada on that vehicle.

[31] As for the reference in paragraph 114(1)(hh) to the “owner” of a vehicle, in my view this is merely a recognition that a “transportation company” and the “owner” of a vehicle may not always be the same person. It is important to keep in mind that there is no requirement in subsection 2(1) that a transportation

examiner. Des règlements peuvent également être édictés en vertu de l’alinéa 114(1)gg)³, pour obliger le responsable d’un véhicule à signaler à l’agent d’immigration la présence de passagers clandestins à bord d’un véhicule qui arrive au Canada et à garder ces personnes à bord. L’alinéa 114(1)hh)⁴ autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements obligeant le propriétaire ou le responsable d’un véhicule à fournir à l’agent d’immigration des listes des membres du personnel et d’autres renseignements les concernant, tels les cas «de congédiement, de mutation, de défection ou d’hospitalisation en territoire canadien».

[30] Les requérantes ont soutenu devant notre Cour que ces distinctions entre les différentes personnes intéressées démontrent qu’il était de l’intention du législateur que la définition du terme «transporteur» soit interprétée de façon restrictive. Selon les requérantes, s’il en était autrement, pourquoi des obligations différentes seraient-elles imposées au transporteur, au responsable d’un véhicule et au propriétaire d’un véhicule? Je ne vois toutefois aucune raison pour laquelle ces dispositions seraient incompatibles avec l’interprétation large du terme «transporteur» retenue par le juge MacKay et défendue par l’intimé. À mon avis, ces distinctions témoignent du fait que certaines personnes ont une emprise plus directe que d’autres sur des questions touchant les activités quotidiennes d’un véhicule qui arrive au Canada. Par exemple, le responsable d’un véhicule, qui en assume la charge et le contrôle immédiat, est plus susceptible d’être au courant de la présence de passagers clandestins à bord. De la même façon, le responsable d’un véhicule est, en pratique, mieux placé que le transporteur pour fournir promptement aux agents d’immigration des renseignements concernant les allées et venues et la situation professionnelle des membres du personnel arrivés au Canada à bord du véhicule.

[31] En ce qui a trait à la mention du «propriétaire» d’un véhicule, à l’alinéa 114(1)hh), il s’agit simplement à mon avis de la reconnaissance du fait que le «transporteur» et le «propriétaire» d’un véhicule ne sont pas nécessairement la même personne. Il est important de ne pas oublier que le paragraphe 2(1)

company must own the vehicle by which it transports or provides for the transportation of persons to Canada.

[32] I would note that the majority of these provisions in Part V and of those in subsection 114(1) which pertain to transportation companies, are broad in their language and scope. Apart from sections 89 and 89.1 and paragraphs 114(1)(q) and (q.1), none of the other sections is aimed directly at or restricted in its application to companies which provide a transportation service to travellers. Indeed, a number of provisions are directed specifically at recouping the expenses associated with removing crew members who have no legal right to remain in Canada. Crew members may be employed and conveyed into Canada on all manner of vehicles, whether the vehicle is used primarily for the transportation of persons or goods for hire, or otherwise. According to the applicants' interpretation of "transportation company", only those companies whose primary business is the transportation of persons or goods for hire may be held liable for the costs of removing crew members. However, I can see no reason why Part V of the Act should receive so limited an interpretation.

[33] What, in my view, Part V of the Act reveals is that its overarching purpose is to transfer the costs associated with the entry of persons without status into Canada, and their subsequent removal, from the federal government to the transportation companies which brought these persons into the country. The provisions in Part V also assist in furthering the overall object of the Act, by discouraging transportation companies from conveying persons to Canada who are not legally entitled to be or remain here. To my mind, the more expansive definition of "transportation company" reflected in the English version of the Act best accords with this purpose, and expresses the true meaning of the provision. The effect of sections 91.1 and 92 is to make removal expenses a potential cost of doing business for all companies which transport or provide for the transportation of persons or goods to Canada.

[34] The legislative history of the definition of "transportation company" also leads me to conclude

n'exige pas qu'un transporteur soit propriétaire du véhicule au moyen duquel il transporte des personnes ou assure leur transport au Canada.

[32] Soulignons que la majorité des dispositions de la partie V et de celles du paragraphe 114(1) qui visent les transporteurs sont libellées en termes généraux et ont une large portée. Mis à part les articles 89 et 89.1 ainsi que les alinéas 114(1)q) et q.1), aucune ne vise directement les entreprises qui assurent un service de transport de voyageurs ni ne s'applique exclusivement à de telles entreprises. En fait, plusieurs visent expressément le recouvrement des dépenses liées au renvoi des membres du personnel qui n'ont pas le droit de demeurer au Canada. Des membres du personnel peuvent être embauchés et transportés au Canada par tous les types de véhicules, qu'ils soient utilisés principalement pour le transport de personnes ou de marchandises à titre onéreux, ou à une autre fin. Selon l'interprétation que les requérantes attribuent au terme «transporteur», seules les entreprises dont l'activité principale consiste à transporter des personnes ou des marchandises à titre onéreux pourraient être tenues responsables des coûts engagés pour renvoyer les membres de leur personnel. Or, il n'existe selon moi aucun motif justifiant que la partie V de la Loi reçoive une interprétation aussi restrictive.

[33] À mon avis, il ressort de la partie V de la Loi que son but principal consiste à libérer le gouvernement fédéral des coûts associés à l'entrée de personnes sans statut au Canada et à leur renvoi subséquent en les imputant plutôt aux transporteurs qui les ont amenées au pays. Les dispositions de la partie V favorisent également la réalisation de l'objectif général de la Loi en décourageant les transporteurs d'amener au Canada des personnes qui n'ont pas le droit d'y entrer ou d'y demeurer. À mon avis, la définition plus étendue du terme «transporteur» énoncée dans la version anglaise de la Loi assure le mieux la réalisation de ses objets et exprime le vrai sens de cette disposition. Les articles 91.1 et 92 ont pour effet d'intégrer les dépenses découlant du renvoi au coût éventuel des activités de toutes les entreprises qui transportent des personnes ou des marchandises ou qui en assurent le transport au Canada.

[34] L'historique législatif de la définition du terme «transporteur» m'amène également à conclure que les

that the broad language employed in the English text best reflects the meaning of this provision, and furthers the object of the Act.

[35] The definition of “transportation company” has changed progressively since the early 1900s. Before 1952, there was an unmistakable focus in both the English and French versions of the definition on companies whose business was the carriage of passengers to Canada. For instance, the definition of “transportation company” which appeared in paragraph 2(v) of the *Immigration Act*, R.S.C. 1927, c. 93, reads as follows:

2. . . .

(v) “transportation company” means and includes the Dominion Government, any Provincial Government, any municipality, any corporate body or organized firm or person carrying or providing for the transit of passengers, whether by ship, railway, bridge, highway, or otherwise, and any two or more such transportation companies co-operating in the business of carrying passengers.

The French version of the definition in paragraph 2(d), is extremely similar, and provides:

2. . . .

d) “*compagnie de transport*” signifie et comprend le gouvernement fédéral, un gouvernement provincial, une municipalité, une corporation ou société organisée ou personne qui exerce ou procure le transit de passagers ou de voyageurs sur bateaux ou navires, ou par chemin de fer, pont, voie publique ou autrement, et deux ou plus de deux de ces compagnies qui coopèrent dans les opérations du transport des passagers ou voyageurs.

[36] From the 1927 revision to the enactment of the *Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77, c. 52 in 1977, the definition of “transportation company” underwent several modifications which in my view are significant. Most notably, the word “passengers” in the English text and the phrase “*passagers ou voyageurs*” in the French text, did not appear in the *Immigration Act*, R.S.C. 1952, c. 325. The definition referred instead to companies which carry or provide for the “transit of persons”. Likewise, the French text spoke of companies “*transportant des personnes ou pourvoyant à leur transport*”.

termes généraux employés dans la version anglaise expriment mieux le sens de cette disposition et favorisent la réalisation de l’objet de la Loi.

[35] La définition du terme «transporteur» a changé progressivement depuis le début des années 1900. Avant 1952, les versions anglaise et française de cette définition visaient sans équivoque les entreprises dont les activités consistaient à transporter des passagers au Canada. Ainsi, la définition du terme «*transportation company*» figurant à l’alinéa 2v) de la *Loi de l’immigration*, S.R.C. 1927, ch. 93, était ainsi libellée:

2. . . .

(v) “*transportation company*” means and includes the Dominion Government, any Provincial Government, any municipality, any corporate body or organized firm or person carrying or providing for the transit of passengers, whether by ship, railway, bridge, highway, or otherwise, and any two or more such transportation companies co-operating in the business of carrying passengers.

La version française de cette disposition qui figurait à l’alinéa 2d) lui ressemblait énormément:

2. . . .

d) «compagnie de transport» signifie et comprend le gouvernement fédéral, un gouvernement provincial, une municipalité, une corporation ou société organisée ou personne qui exerce ou procure le transit de passagers ou de voyageurs sur bateaux ou navires, ou par chemin de fer, pont, voie publique ou autrement, et deux ou plus de deux de ces compagnies qui coopèrent dans les opérations du transport des passagers ou voyageurs.

[36] Entre la révision de 1927 et l’entrée en vigueur, en 1977, de la *Loi sur l’immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, la définition des termes «compagnie de transport» ou «transporteur» a subi plusieurs modifications qui me paraissent significatives. Soulignons plus particulièrement que le terme «*passengers*» dans le texte anglais et l’expression «*passagers ou voyageurs*» dans le texte français ne figuraient pas dans la *Loi sur l’immigration*, S.R.C. 1952, ch. 325. La définition qui s’y trouvait renvoyait plutôt aux entreprises «transportant des personnes ou pourvoyant à leur transport». De la même façon, le texte anglais parlait de compagnies «*carrying or providing for the transit of persons*».

[37] In the amendments which culminated in the passage of the *Immigration Act, 1976*, the phrase “co-operating in the business of carrying passengers” which appeared in the 1927 definition was removed entirely from the English text, and the corresponding phrase in the French version was also deleted. The definition of “transportation company” as it appeared in subsection 2(1) of the *Immigration Act, 1976*, read as follows:

2. (1) . . .

“transportation company” means a person or group of persons carrying or providing for the transportation of persons,

(a) where the expression appears in subsection 90(2), sections 93 and 94 and paragraph 115(1)(bb), by vehicle, bridge, tunnel or otherwise, and

(b) in any other case, by vehicle or otherwise, but not by bridge or tunnel,

and includes any agent thereof and the Government of Canada or the government of any province or municipality in Canada so carrying or providing for the transportation of persons.

[38] In my view, the successive amendments to the definition of “transportation company” reveal a clear trend toward broadening its scope. It is also important to note that in the legislation that was consolidated in 1985, the English and French versions of the definition were harmonious in meaning. In particular, both referred to the transportation of persons rather than passengers or travellers.

[39] The English and French texts began to diverge in 1985, and specifically as a result of the consolidation of the Revised Statutes of Canada in that year. While the 1985 consolidation left the English version largely the same as it was in 1977, the French text experienced significant changes. Rather than referring to the transportation of persons, the French version reintroduced the word “*voyageurs*” (travellers), and

[37] Lors des modifications qui ont abouti à la promulgation de la *Loi sur l'immigration de 1976*, les mots «qui coopèrent dans les opérations du transport des passagers ou voyageurs» figurant dans la définition de 1927 ont été entièrement rayés de la version française, et le passage correspondant de la version anglaise a aussi été supprimé. Les définitions du terme «transporteur» et de l'expression «*transportation company*» énoncées au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* étaient ainsi libellées:

2. (1) . . .

«transporteur» désigne les personnes ou groupes de personnes et leurs mandataires ainsi que les gouvernements fédéral, provinciaux ou les municipalités du Canada qui transportent ou font transporter des personnes

a) en recourant à des véhicules, à d'autres moyens ou en leur faisant emprunter un pont ou un tunnel, lorsque le terme «transporteur» se retrouve au paragraphe 90(2), aux articles 93 et 94 et à l'alinéa 115(1)bb), et

b) en recourant à des véhicules ou à d'autres moyens, mais sans leur faire emprunter un pont ou un tunnel, lorsque le terme «transporteur» se retrouve ailleurs dans la présente loi.

[38] À mon avis, les modifications successives apportées à la définition du terme «transporteur» révèlent une nette tendance à l'élargissement de sa portée. Il faut également noter que les définitions énoncées dans les versions anglaise et française de la loi refondue de 1985 étaient compatibles. Elles renvoyaient toutes deux, par exemple, au transport de personnes, plutôt qu'au transport de passagers ou de voyageurs.

[39] Les textes anglais et français ont commencé à diverger en 1985, et plus particulièrement à la suite de la refonte des Lois révisées du Canada cette année là. Bien que la refonte effectuée en 1985 ait repris en grande partie le texte anglais de 1977, le texte français a subi des changements importants. Plutôt que de parler du transport de personnes, la version française a réintroduit le terme «voyageurs» et employé pour la

incorporated for the first time the phrase “*service de transport*” (transportation service). The 1985 version of the French definition is almost identical to that which is in force today.

[40] The 1985 changes to the French text must be examined in the context of the overall history of the definition of “transportation company”. While the changes to the French text in 1985 seem to represent a restriction of the scope of the definition, the English version continued to expand after the 1985 consolidation. That definition was amended in 1992, such that the word “carrying” was removed and with it the entire concept of the carriage of persons. The 1992 amendments brought about another significant change, which was the addition of the word “goods” to the English text and “*marchandises*” to the French. This amendment served to expand the application of the Act to companies engaged in transporting goods into the country. The 1992 version of the English definition is the same as that which I have cited earlier in these reasons.

[41] In addition, it is necessary to consider the legal status of the 1985 changes to the French text more closely. As I mentioned above, the changes to the French text were occasioned by the consolidation of the federal statutes into the Revised Statutes of Canada, 1985, and were not prompted by an independent statutory amendment passed by Parliament. In *Goodswimmer v. Canada (Attorney General)*, [1995] 2 F.C. 389 (C.A.),⁵ this Court enunciated the principles which apply when construing changes which are made in the course of consolidating the public statutes of Canada. The following views, at pages 409-410, are particularly germane to the present discussion:

The Revised Statutes of Canada, 1985 have their legal foundation in the *Statute Revision Act*, S.C. 1974-75-76, c. 20. By that statute, a Statute Revision Commission was established with power, under section 5, to “arrange, revise and consolidate the public general statutes of Canada.” In preparing the revision, the Commission was mandated by section 6 of the statute, *inter alia*, to:

6. . . .

(h) correct editing, grammatical or typographical errors in the statutes.

première fois l’expression «service de transport». La version de 1985 de la définition française est presque identique à celle qui est aujourd’hui en vigueur.

[40] Les modifications apportées au texte français en 1985 doivent être examinées dans le contexte de l’historique global de la définition du terme «transporteur». Bien que les modifications apportées au texte français en 1985 semblent limiter la portée de cette définition, la version anglaise est devenue encore plus englobante après la refonte de 1985. Cette définition a été modifiée en 1992, par la suppression du mot «*carrying*» et, partant, de tout le contexte du transport de personnes. Les modifications de 1992 ont opéré un autre changement important, soit l’ajout des termes «*marchandises*» en français et «*goods*» en anglais. Cette modification a servi à étendre l’application de la Loi aux entreprises qui transportent des marchandises au pays. La version de 1992 de la définition anglaise est identique à celle que j’ai déjà citée dans les présents motifs.

[41] Il faut en outre examiner plus attentivement le statut juridique des modifications apportées au texte français en 1985. Comme je l’ai déjà mentionné, les changements apportés au texte français découlent de la refonte des lois fédérales qui a produit les Lois révisées du Canada (1985) et ne sont pas le fruit d’une modification législative indépendante effectuée par le législateur. Dans l’affaire *Goodswimmer c. Canada (Procureur général)*, [1995] 2 C.F. 389 (C.A.),⁵ notre Cour a énoncé les principes qui s’appliquent à l’interprétation des changements effectués lors de la refonte des lois d’intérêt public du Canada. Les opinions exprimées aux pages 409 et 410 sont particulièrement opportunes:

Le fondement légal des Lois révisées du Canada (1985) se trouve dans la *Loi sur la révision des lois*, S.C. 1974-75-76, ch. 20, en vertu de laquelle a été constituée une Commission de révision [*sic*] des lois qui, aux termes de l’article 5 «organise, revise [*sic*] et codifie les lois d’intérêt public et général du Canada». Lorsqu’elle procédait à la révision, la Commission était notamment autorisée, par l’article 6 de la loi, à:

6. . . .

h) corriger les erreurs de présentation et les erreurs grammaticales ou typographiques dans les lois.

Section 7 of the statute envisioned the enactment of a further statute, a model of which was set out in the Schedule. That statute was adopted as the *Revised Statutes of Canada, 1985 Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 40 . . . The legal effect of the revision and repeal brought about by the adoption of the Revised Statutes of Canada, 1985 is made plain in section 4 of this statute:

4. The Revised Statutes shall not be held to operate as new law, but shall be construed and have effect as a consolidation of the law as contained in the Acts and portions of Acts repealed by section 3 and for which the Revised Statutes are substituted.

[42] Thus, according to section 4 of the *Revised Statutes of Canada, 1985 Act* [R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 40], the grammatical and syntactical changes made to the French definition of “transportation company” do not “operate as new law”. Rather, the modifications to the French text may only be construed as a consolidation of the law as it existed prior to 1985. In other words, the French version of the definition must be given the meaning that it had in the *Immigration Act, 1976*. I would emphasize that this version of the definition did not include the terms “voyageurs” or “un service de transport”, but referred to companies which “transportent ou font transporter des personnes”, words that are akin to those appearing in the English definition as it exists today.

[43] When the 1985 changes to the French text are considered in this light, the meaning of “transportation company” in the French version approaches more closely that which is expressed by the English text. In my view, the legislative history of the definition reveals a clear intention on the part of Parliament to broaden the scope of the provision. While the definition may in the past have been restricted to carriers, or companies engaged primarily in providing a transportation service to passengers, the amendments to the definition manifest an intention to expand the application of the section to encompass a greater number of companies. Moreover, I am satisfied that this broad interpretation best reflects the Act’s objective of controlling the illegal entry of persons to Canada, and of recouping expenses associated with their removal. In my view, therefore, the term “transportation company” is meant to apply to all companies which

L’article 7 de la loi envisageait l’adoption d’une autre loi, dont un modèle figurait à l’annexe. Cette autre loi s’intitulait *Loi sur les Lois révisées du Canada (1985)*, L.R.C. (1985), (3^e suppl.), ch. 40 . . . L’effet juridique de la révision et de l’abrogation opérées par l’adoption des Lois révisées du Canada (1985) ressort nettement de l’article 4 de cette dernière loi:

4. Les lois révisées ne sont pas censées être de droit nouveau; dans leur interprétation et leur application, elles constituent une refonte du droit contenu dans les lois abrogées par l’article 3 et auxquelles elles se substituent.

[42] En conséquence, si l’on s’en remet à l’article 4 de la *Loi sur les Lois révisées du Canada (1985)* [L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 40], les modifications grammaticales et syntaxiques apportées à la définition française du terme «transporteur» ne constituent pas du «droit nouveau». Les modifications apportées au texte français peuvent plutôt être interprétées comme une refonte du droit existant avant 1985. En d’autres termes, il faut attribuer à la version française la signification qu’elle avait dans la *Loi sur l’immigration de 1976*. J’insiste sur le fait que cette version de cette définition n’employait ni le terme «voyageurs», ni l’expression «un service de transport», mais renvoyait aux entreprises qui «transportent ou font transporter des personnes», libellé qui s’apparente à celui de la définition anglaise en vigueur aujourd’hui.

[43] Lorsqu’on envisage ainsi les modifications remontant à 1985, le sens du terme «transporteur» dans la version française ressemble davantage à celui exprimé par le texte anglais. Selon moi, l’historique législatif révèle l’intention claire du législateur d’élargir la portée de cette disposition. Cette définition a pu, par le passé, se limiter aux entreprises de transport, ou à celles dont l’activité principale consistait à assurer un service de transport de voyageurs, mais les modifications qui y ont été apportées expriment l’intention d’élargir l’application de cette disposition afin qu’elle englobe un plus grand nombre d’entreprises. De plus, je suis convaincu que cette interprétation large correspond davantage à l’objet de la Loi qui consiste à contrôler l’entrée illégale de personnes au Canada et à recouvrer les dépenses liées à leur renvoi. D’après moi, le terme «transporteur» vise donc toutes les entreprises qui transportent des personnes ou des

transport or provide for the transportation of persons or goods, by vehicle or otherwise. It is not, as the applicants contend, restricted to companies whose primary business activities involve the transportation of persons or goods for hire.

[44] I would dismiss both appeals with one set of costs, and would answer the certified question in each appeal as follows:

Where the owner or operator of a vehicle not used primarily for the purpose of transporting persons or goods, such as a vessel engaged in fishing operations, transports persons or goods into Canada aboard that vehicle, the owner, operator or agent thereof is a "transportation company" as defined in subsection 2(1) of the Act.

PRATTE J.A.: I agree.

MCDONALD J.A.: I agree.

¹ Appeal Book, at pp. 29-30.

² 114. (1) . . .

(g.1) with respect to transportation companies bringing persons into Canada,

(i) requiring or authorizing those companies to hold the visas, passports or travel documents of those persons in order to ensure that the visas, passports or travel documents are available for examination by an immigration officer at the port of entry,

(ii) providing for the disposition by those companies, on the arrival of those persons in Canada, of any visas, passports or travel documents held by those companies, and

(iii) requiring those companies to furnish such documentary evidence for examination by an immigration officer at the port of entry as is necessary to establish the identity and itinerary for travel to Canada of those persons;

³ 114. (1) . . .

(gg) requiring the master of a vehicle to make a written report to an immigration officer in respect of any person who has secreted himself in or on a vehicle coming to Canada and to hold that person in custody on the vehicle;

⁴ S. 114(1)(hh) reads in part:

114. (1) . . .

(hh) requiring the owner or master of a vehicle to maintain and provide an immigration officer with lists and

marchandises, ou en assurent le transport, par véhicule ou tout autre moyen. Il ne se limite pas, comme le prétendent les requérantes, aux entreprises dont l'activité principale consiste à transporter des personnes ou des marchandises à titre onéreux.

[44] Je rejetterais les deux appels avec un seul mémoire de frais et je donnerais la réponse suivante à la question certifiée dans chaque appel:

Lorsque le propriétaire ou l'exploitant d'un véhicule qui n'est pas principalement utilisé aux fins du transport de personnes ou de marchandises, comme un navire utilisé pour la pêche, transporte des personnes ou des marchandises au Canada à bord de ce véhicule, le propriétaire, l'exploitant ou leur mandataire entrent dans la définition de «transporteur» donnée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*.

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE MCDONALD, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

¹ Dossier d'appel, aux p. 29 et 30.

² 114. (1) . . .

g.1) à l'égard des transporteurs qui amènent des personnes au Canada:

(i) les obliger ou autoriser à retenir les visas, passeports ou titres de voyage de celles-ci afin de faire en sorte que ces documents puissent être examinés par l'agent d'immigration au point d'entrée,

(ii) prévoir la façon dont ils disposent, une fois les personnes arrivées au Canada, des visas, des passeports ou des titres de voyage qu'ils ont retenus,

(iii) les obliger à fournir toute preuve documentaire, pour examen par l'agent d'immigration à un point d'entrée, qui peut s'avérer nécessaire pour établir l'identité ou l'itinéraire pour le voyage au Canada de ces personnes;

³ 114. (1) . . .

gg) obliger les responsables de véhicules arrivant au Canada à signaler par écrit à l'agent d'immigration la présence à bord de tout passager clandestin et à garder celui-ci à bord;

⁴ Voici un extrait de l'art. 114(1)hh):

114. (1) . . .

hh) obliger le propriétaire ou le responsable d'un véhicule, d'une part, à fournir à l'agent d'immigration des listes

other information concerning the members of the crew of the vehicle and their discharge, transfer, desertion or hospitalization in Canada and to notify an immigration officer of any such discharge, transfer, desertion or hospitalization in Canada;

⁵ Appeal to the Supreme Court of Canada quashed, [1997] 1 S.C.R. 309.

détaillées des membres du personnel où sont éventuellement consignés les cas de congédiement, de mutation, de défection ou d'hospitalisation en territoire canadien et, d'autre part, à signaler ces cas à un agent d'immigration quand ils surviennent;

⁵ Pourvoi à la Cour suprême du Canada rejeté, [1997] 1 R.C.S. 309.