

IMM-2639-99	IMM-2639-99
Greer Shipping Ltd. (Applicant)	Greer Shipping Ltd. (demanderesse)
v.	c.
The Minister of Citizenship and Immigration (Respondent)	Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (défendeur)
IMM-3997-99	IMM-3997-99
Colley Motorships West Ltd. (Applicant)	Colley Motorships West Ltd. (demanderesse)
v.	c.
The Minister of Citizenship and Immigration (Respondent)	Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (défendeur)
IMM-3998-99	IMM-3998-99
Colley Motorships West Ltd. (Applicant)	Colley Motorships West Ltd. (demanderesse)
v.	c.
The Minister of Citizenship and Immigration (Respondent)	Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (défendeur)

INDEXED AS: GREER SHIPPING LTD. v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: GREER SHIPPING LTD. c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)

Trial Division, Dawson J.—Vancouver, August 1, 2000; Toronto, January 29, 2001.

Section de première instance, juge Dawson—Vancouver, 1^{er} août 2000; Toronto, 29 janvier 2001.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Standard of review — Judicial review of decision to recover from applicant, which provides services to shipping industry, costs of removing deserting crew member under Immigration Act, s. 85(3) imposing liability on transportation company for costs of removal of illegal entrant — As no reasons given as to how determination made applicant “transportation company”, impossible to characterize possible error as one of law, fact, or mixed fact and law — Governing legal principles ascertained before determining whether decision could withstand review on standard of reasonableness simpliciter — Applicant not objecting in 1992 when notified Immigration Canada would be looking to it for payment of removal costs — Delay in removal due to crew member’s actions — Unable to calculate removal costs prior to actual removal — Applicant not objecting when informed of estimated removal costs — Given applicant’s inaction, delay, process followed not breach of procedural fairness.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Norme de contrôle — Contrôle judiciaire d’une décision visant à recouvrer de la demanderesse, qui fournit des services à l’industrie du transport maritime, les frais de renvoi d’un marin déserteur conformément à l’art. 85(3) de la Loi sur l’immigration, qui prévoit que le transporteur qui a amené une personne au Canada peut être tenu responsable des frais de renvoi si cette personne y est entrée illégalement — Comme aucun motif n’a été exposé pour expliquer comment on en était venu à la conclusion que la demanderesse était un «transporteur», il était impossible de déterminer s’il y a eu une quelconque erreur de droit, de fait ou à la fois de droit et de fait — Il a été nécessaire de déterminer les principes juridiques qu’il convenait d’appliquer avant de trancher la question de savoir si la décision pouvait résister à un examen fondé sur la norme de la décision raisonnable simpliciter — La demanderesse ne s’est pas opposée en 1992 quand elle a été avisée que le ministre de l’Immigration chercherait à se faire rembourser par elle les frais de renvoi — Le retard a été suscité par les actions du membre d’équipage — Il était impossible de calculer les frais de renvoi avant que celui-ci n’ait lieu —

Agency — Judicial review of decision to recover from applicant costs of removal of crew member who had deserted ship to which applicant provided services — Immigration Act, s. 85(3) imposing liability on transportation company for costs of removal of person brought to Canada if person not granted admission and at time of arrival not in possession of valid visa — “Transportation company” defined as person, including agent, carrying or providing for transportation of persons or goods — F.C.A. holding definition applies to all companies transporting, providing for transportation of persons, goods, whether or not such transportation company’s primary business purpose — Owner/operator of ship bringing crew member to Canada “transportation company” — Having regard to purpose of Part V of Act, more restrictive language in French version, “agent” extending only to true legal agent — As to nature of applicant’s relationship, neither appointment to act in respect of vessel nor language used by parties determinative — Applicant having express authority to act on behalf of principal; representing vessel, principal to outsiders; could have acquired rights for principal and subjected it to liabilities by signing bills of lading — General definition of “agency” satisfied — While role narrowly circumscribed, not unreasonable to determine central criteria of agency relationship satisfied.

Construction of statutes — Immigration Act, s. 2(1) definition of “transportation company” — Under s. 85(3) transportation company liable for costs of removal of person brought to Canada if person not granted admission and at time of arrival not in possession of valid visa — Judicial review of decision to recover from applicant costs of removing deserting crew member — “Transportation company” defined as person, including agent, carrying or providing for transportation of persons — Definition amended February 1, 1993 to add those who provide for transportation of goods — Crew member entering Canada in 1992, removed in 1998 — (1) Which definition applies depending on interpretation of amending legislation, s. 119 providing financial liability under any provision amended by this Act arising from acts done before coming into force of amendment determined as though amendment not in force — S. 87(3), trigger for applicant’s financial liability, not

La demanderesse ne s’est pas opposée lorsqu’elle a été avisée de l’estimation des frais de renvoi — Compte tenu de l’inaction de la demanderesse, le retard, ou le processus qui a été suivi, ne constituait pas une quelconque violation de l’obligation de respecter l’équité procédurale.

Mandat — Contrôle judiciaire d’une décision visant à recouvrer de la demanderesse les frais de renvoi d’un marin qui avait déserté le navire à l’égard duquel elle fournissait des services — L’art. 85(3) de la Loi sur l’immigration prévoit que le transporteur qui a amené une personne au Canada peut être tenu responsable des frais qu’occasionne le renvoi de cette personne si cette dernière n’a pas obtenu le droit d’être admise au pays et n’était pas, au moment de son arrivée au Canada, en possession d’un visa valide — Le terme «transporteur» désigne les personnes, y compris leurs mandataires, qui transportent ou font transporter des personnes ou des marchandises — La Cour d’appel fédérale a conclu que la définition s’appliquait à toutes les entreprises qui assurent un service de transport de voyageurs ou marchandises ou fournissent un tel service, que leur activité principale fasse intervenir ou non le transport en location de voyageurs ou marchandises — Le propriétaire/exploitant du navire qui a amené le marin au Canada était un «transporteur» — Pour ce qui est de l’objectif de la partie V de la Loi, en raison du sens plus restrictif de la version française, «mandataire» s’étend seulement au véritable mandataire au sens juridique du terme — En ce qui concerne la nature des relations de la demanderesse, ni les nominations en vue d’agir à l’égard du navire ni le libellé utilisé par les parties n’ont été déterminants — La demanderesse avait exprimé son pouvoir d’agir pour le compte du commettant, elle représentait le navire et le principal devant des tiers, et elle aurait pu acquérir des droits pour le compte de son commettant de même que lui imposer des responsabilités en signant des connaissements — Il a été satisfait à la définition générale de «mandataire» — Bien que le rôle de la demanderesse ait été strictement défini, il n’était pas déraisonnable de conclure qu’il avait été satisfait aux principaux critères de la relation de mandataire.

Interprétation des lois — L’art. 2(1) de la Loi sur l’immigration donne la définition de «transporteur» — En vertu de l’art. 85(3), le transporteur qui a amené une personne au Canada peut être tenu responsable des frais qu’occasionne le renvoi de cette personne si cette dernière n’a pas obtenu le droit d’être admise au pays et n’était pas, au moment de son arrivée au Canada, en possession d’un visa valide — Contrôle judiciaire d’une décision visant à recouvrer de la demanderesse les frais de renvoi d’un marin déserteur — Le terme «transporteur» désignait les personnes, y compris leurs mandataires, qui transportent ou font transporter des personnes — La définition a été modifiée le 1^{er} février 1993 afin d’y ajouter les personnes qui font transporter des marchandises — Le marin est entré au Canada en 1992 et a été renvoyé en 1998 — 1) La question de savoir quelle définition s’applique dépend de l’interprétation de la mesure législative modificative, l’art. 119 prévoyant que l’obligation

amended by amending legislation — S. 86 imposing liability for all removal costs of deserting crew member; s. 87(1) providing for notification of obligation — As ss. 86, 87(1) amended, applicant's financial liability attaching under amended provision — Liability arose from acts done before February 1, 1993 i.e. entry into Canada as crew member, subsequent loss of visitor's status — Pursuant to s. 119, liability determined under prior definition of "transportation company" not referring to goods — (2) As to meaning of "agent" in definition, ordinary principles of interpretation applied to construction of bilingual legislation — Must determine legislature's intention in light of statute's purpose, context in which enacted, other interpretive strategies — Having regard to purpose of Part V (transfer removal costs to discourage transportation companies from bringing illegal entrants into country), more restrictive meaning in French version of definition of "transportation company" best according therewith — Requiring "agent" to be true agent in legal sense putting logical, practical limit on definition of transportation company — (3) Unjust, unreasonable results viewed as absurd, unintended — Imposition of liability on entity with only casual connection to vessel would have unreasonable results.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Removal of visitors — Judicial review of decision to recover from applicant, service provider to shipping industry, costs of removal of deserting crew member — Immigration Act, s. 85(3) imposing liability on transportation company for costs of removal of person brought to Canada if person not granted admission and not in possession of valid visa — Definition of "transportation company" (person, including agent, providing for transportation of persons), amended February 1, 1993 to add those providing for transportation of goods — Pursuant to amending legislation, s. 119 applicant's liability determined under pre-1993 definition of transportation company — Owner/operator of ship carrying crew member "transportation company" — "Agent" as used in definition contemplating agent in formal legal sense looking at purpose of Part V, French version of definition — Not unreasonable for Minister to determine central criteria for agency found in authorities satisfied herein.

financière aux termes d'une disposition modifiée par la présente loi, découlant d'actes commis avant l'entrée en vigueur de la modification, est déterminée comme si celle-ci n'était pas en vigueur — La responsabilité financière de la demanderesse découlait de l'art. 87(3), qui n'a pas été modifié par la loi modificative — L'art. 86 prévoit cette responsabilité dans le cas de tous les frais de renvois d'un marin déserteur; l'art. 87(1) prévoit la notification de l'obligation — Comme les art. 86 et 87(1) ont été modifiés, la responsabilité financière de la demanderesse découlerait d'une disposition modifiée — La responsabilité découlait de faits commis avant le 1^{er} février 1993, c'est-à-dire l'entrée au Canada en tant que marin et la perte subséquente du statut de visiteur — Conformément à l'art. 119, la responsabilité est déterminée en vertu de l'ancienne définition de «transporteur» qui ne mentionnait pas les marchandises — 2) Quant au sens du mot «mandataire» figurant dans la définition, les principes ordinaires d'interprétation s'appliquent pour interpréter les lois bilingues — Il faut déterminer l'intention du législateur à la lumière de l'objectif de la loi, du contexte dans lequel elle a été adoptée et d'autres stratégies d'interprétation — Pour ce qui est de l'objectif de la partie V de la Loi (transfert des frais de renvoi aux transporteurs pour les décourager d'amener des passagers clandestins au pays), le sens plus restrictif qui se reflète dans la version française de la définition de «transporteur» est plus conforme en l'espèce — Exiger qu'un «agent» soit un véritable mandataire au sens juridique du terme impose une limite logique et pratique à la définition du transporteur — 3) Les résultats injustes ou déraisonnables sont considérés comme étant absurdes et non voulus — Imposer une responsabilité à une entité qui n'entretient qu'un lien occasionnel avec un navire aurait des résultats déraisonnables.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de visiteurs — Contrôle judiciaire d'une décision visant à recouvrer de la demanderesse, qui fournit des services à l'industrie du transport maritime, les frais de renvoi d'un marin déserteur — L'art. 85(3) de la Loi sur l'immigration prévoit que le transporteur qui a amené une personne au Canada peut être tenu responsable des frais qu'occasionne le renvoi de cette personne si cette dernière n'a pas obtenu le droit d'être admise au pays et n'était pas, au moment de son arrivée au Canada, en possession d'un visa valide — La définition de «transporteur» (les personnes, y compris leurs mandataires, qui font transporter des personnes), a été modifiée le 1^{er} février 1993 afin d'y ajouter les personnes qui font transporter des marchandises — Conformément à la loi modificative, l'obligation de la demanderesse prévue à l'art. 119 est déterminée en vertu de la définition de transporteur antérieure à 1993 — Le propriétaire/exploitant du navire qui a amené le marin au Canada était un «transporteur» — Le terme «mandataire» utilisé dans la définition envisage le mandataire au sens juridique du terme visant l'objectif de la partie V de la Loi et de la définition figurant dans la version française — Le

Crown — Creditors and debtors — Debts to the Crown — Set-off — Judicial review of decision to recover by way of set-off from applicant's GST refund account costs of removing crew member who had deserted ship to which applicant provided services — Financial Administration Act, s. 155 providing where any person indebted to federal Crown, Minister responsible for amount of indebtedness may authorize retention of amount of indebtedness by way of set-off against any sum of money payable by Crown to person — Interpretation Act, s. 24(2)(d) providing words empowering minister of Crown to do act include person appointed to serve in capacity appropriate to doing of act — Nothing in Immigration Act, Financial Administration Act ousting application of this provision — Minister not required to be personally involved in decision to set-off sum.

These applications for judicial review, of which only one remained contested at the time of hearing, raised the issue as to what is a "transportation company" in the context of *Immigration Act*, subsection 85(3) which imposes liability upon transportation companies for the removal costs of persons they bring to Canada who lack valid visas and are denied admission upon arrival. Greer Shipping Ltd. is a British Columbia corporation which provides various services to the shipping industry but does not own, operate or charter any vessels. In 1992 Greer agreed to provide services in respect of a number of vessels, including the *M/V Trade Carrier*, fixed to load wheat on Canada's West Coast. Greer sought express instructions before incurring overtime expenses, was given specific authority to sign bills of lading with specific direction on their contents, and sought specific instructions from the principal as to bill of lading release instructions. In correspondence, the Master of the vessel referred to Greer as "charterer's agent". Greer provided the following services: clearing the vessel into Canada, by preparing and submitting customs documents, and by submitting a crew list and a health certificate; arranging for inbound and outbound pilots; arranging for tugs and line handlers; arranging for launch services to and from the vessel; liaising with providers of cargo, designating and arranging for a berth to load the vessel, loading cargo into the vessel; arranging for garbage collection; arranging for a telephone set-up; arranging for a survey; and arranging for the payment of harbour dues, berthage charges, Chamber of Shipping Assessment, clearance charges, crew expenses, including medical, transportation and communication. The Crew Index form published by the Minister of Employment and Immigration identified Greer as the "agent" of the ship.

ministre n'a pas pris une décision déraisonnable en concluant qu'il avait été satisfait aux principaux critères de la relation de mandataire dans la présente affaire.

Couronne — Créanciers et débiteurs — Dettes envers la Couronne — Compensation — Contrôle judiciaire d'une décision visant à recouvrer par voie de compensation du compte de remboursement de TPS les frais de renvoi d'un marin qui avait déserté le navire à l'égard duquel la demanderesse fournissait des services — L'art. 155 de la Loi sur la gestion des finances publiques prévoit que le ministre compétent responsable du recouvrement d'une créance de Sa Majesté du chef du Canada peut autoriser, par voie de compensation, la retenue d'un montant égal à la créance sur toute somme due au débiteur par Sa Majesté du chef du Canada — L'art. 24(2)(d) de la Loi d'interprétation prévoit que la mention d'un ministre dans le cadre de ses attributions vaut mention de toute personne ayant la compétence voulue — Ni la Loi sur l'immigration ni la Loi sur la gestion des finances publiques n'élimine l'application de cette disposition — Le ministre n'était pas tenu de prendre personnellement part à la décision d'obtenir une compensation.

Les présentes demandes de contrôle judiciaire, dont une seule restait contestée au moment de l'audition, soulevaient la question de savoir ce qu'est un «transporteur» dans le contexte du paragraphe 85(3) de la *Loi sur l'immigration*, qui prévoit que le transporteur qui a amené une personne au Canada peut être tenu responsable des frais qu'occasionne le renvoi de cette personne si cette dernière n'a pas obtenu le droit d'être admise au pays et n'était pas, au moment de son arrivée au Canada, en possession d'un visa valide. Greer Shipping Ltd. est une société de la Colombie-Britannique qui fournit divers services à l'industrie du transport maritime, mais qui ne possède, ni n'exploite, ni n'affrète aucun navire. En 1992, Greer a convenu de fournir des services à l'égard d'un certain nombre de navires, dont le *MS Trade Carrier*, qui devaient charger du blé sur la côte ouest du Canada. Greer a demandé des directives précises avant d'engager des dépenses sur le plan du temps supplémentaire, elle a reçu une autorisation expresse de signer des connaissements de même que des directives précises au sujet du contenu de tels connaissements, et elle a demandé des directives précises du commettant en matière de délivrance des connaissements. Dans la correspondance, le commandant du navire identifiait Greer comme étant «le mandataire de l'affrèteur». Greer a fourni les services suivants: permettre l'admission du navire au Canada en préparant et soumettant des documents de douane, et en produisant un rôle d'équipage et un certificat de santé; prendre des dispositions en vue d'obtenir des pilotes pour entrer au Canada et en sortir; prendre des dispositions en vue d'obtenir des remorqueurs et des manœuvres de câbles; prendre des dispositions en vue d'obtenir des services de lancement vers le navire et en provenance de celui-ci; assurer la liaison avec les fournisseurs de la cargaison du navire, désigner un emplacement de chargement du navire et prendre des dispositions pour

On July 28, 1992, the day after the vessel departed Vancouver, Greer advised its principal that six crew members were not on board. The vessel remained in Canadian waters until August 1, 1992, but Employment and Immigration Canada took no steps to detain the vessel. One of the deserting crew members, Mr. Nizam, remained in Canada without authorization and a warrant was issued for his arrest. In 1992 "transportation company" was defined as a person or group of persons, including any agent thereof "carrying or providing for the transportation of persons". On February 1, 1993 the definition was amended by adding those who transport or provide for the transportation of goods. In September, 1992 Employment and Immigration Canada requested from Greer a deposit of \$5,000 to cover Nizam's detention and deportation costs. The deposit was never received. Nizam unsuccessfully claimed refugee status, but it was not until 1997 that a previously issued conditional departure order became a deemed deportation order. In 1998 immigration authorities advised Greer of the estimated removal costs. Greer advised the authorities that it would not be making arrangements to convey Nizam from Canada. Nizam was removed and Citizenship and Immigration submitted monthly statements to Greer showing \$10,640.56 as owing.

Financial Administration Act, section 155 provides that where any person is indebted to Her Majesty in right of Canada, the Minister responsible for the collection of the amount of indebtedness may authorize the retention of the amount of the indebtedness by way of set-off against any sum of money that may be payable by Her Majesty in right of Canada to the person. Citizenship and Immigration later recovered the indebtedness from Greer's GST refund account. The declaration in support of set-off was signed by the Director, Accounting Operations. *Interpretation Act*, paragraph 24(2)(d) provides that words empowering a minister of the Crown to do an act include a person appointed to serve in a capacity appropriate to the doing of the act.

The issues were: (1) what was the appropriate standard of judicial review; (2) which definition of "transportation company" governed the judicial review application; (3) whether Greer was an agent of a transportation company; (4)

l'obtenir, de même que charger la cargaison dans le navire; prendre des dispositions en vue de la cueillette des ordures; prendre des dispositions pour que le navire soit doté d'un service téléphonique; prendre des dispositions en matière d'inspection; prendre des dispositions en vue de payer les droits de port, les droits de stationnement, les cotisations à la Chamber of Shipping, le permis de circulation, et les dépenses liées à l'équipage, notamment sur les plans médical, du transport, et des communications. La fiche de marin publiée par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration mentionnait que Greer était le «mandataire» du navire.

Le 28 juillet 1992, soit le lendemain du départ du navire de Vancouver, Greer a avisé son commettant qu'il manquait six membres d'équipage. Le navire est demeuré dans les eaux canadiennes jusqu'au 1^{er} août 1992, mais Emploi et Immigration Canada n'a pris aucune mesure afin d'arrêter le navire. Un des marins déserteurs, M. Nizam, est demeuré au Canada sans autorisation et un mandat d'arrestation a été délivré à son égard. En 1992, «transporteur» désignait les personnes ou groupes de personnes, y compris leurs mandataires «qui transportent ou font transporter des personnes». Le 1^{er} février 1993, la définition a été modifiée en ajoutant ceux qui assurent un service de transport ou qui exploitent ou fournissent un service de transport de marchandises. En septembre 1992, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a demandé à Greer un dépôt de 5 000 \$ pour couvrir les frais de détention et d'expulsion de Nizam. Le Ministère n'a jamais reçu le dépôt. Nizam a revendiqué sans succès le statut de réfugié, mais ce n'est qu'en 1997 qu'une mesure d'interdiction de séjour conditionnelle qui avait été prise contre lui est alors devenue une mesure d'expulsion. En 1998, les autorités de l'Immigration ont informé Greer d'une estimation des frais de renvoi. Greer a avisé les autorités qu'elle ne prendrait pas de dispositions en ce qui concernait le transport de Nizam à destination. Nizam a été renvoyé du pays, et Citoyenneté et Immigration Canada a transmis à Greer des relevés mensuels qui s'élevaient à 10 640,56 \$.

L'article 155 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit que le ministre compétent responsable du recouvrement d'une créance de Sa Majesté du chef du Canada peut autoriser, par voie de compensation, la retenue d'un montant égal à la créance sur toute somme due au débiteur par Sa Majesté du chef du Canada. Citoyenneté et Immigration a plus tard recouvré la somme due, qui provenait du compte de remboursement de TPS de Greer. La déclaration produite pour étayer la demande de compensation a été signée par le directeur des opérations comptables. L'alinéa 24(2)(d) de la *Loi d'interprétation* prévoit que la mention d'un ministre dans le cadre de ses attributions vaut mention de toute personne ayant la compétence voulue.

Voici les questions litigieuses: 1) qu'elle était la norme appropriée de contrôle judiciaire; 2) quelle est la définition de «transporteur» qui s'appliquait à la demande de contrôle judiciaire; 3) Greer était-elle le mandataire d'un transpor-

whether there was any breach of procedural fairness due to delay or lack of disclosure; and (5) whether the monies allegedly owing by Greer were properly set-off.

Held, the application should be dismissed.

(1) As no reasons were given as to how the determination was made that Greer was a "transportation company", it was not possible to determine whether any error was caused by misapplication of the law, or by considering irrelevant evidence, or by considering all of the required evidence and then reaching the wrong conclusion, or otherwise. If any error was made in applying the correct law to the facts, it was a matter of mixed law and fact which would attract a more deferential standard of review. Therefore it was necessary to ascertain the governing legal principles before determining if, applying those correct principles, the decision could withstand review on the standard of reasonableness *simpliciter*.

(2) The determination of which definition applied depended upon the interpretation of section 119 of the amending legislation, which provides that the financial liability of a person under any provision of the *Immigration Act* amended by this Act that arises from any act done before the coming into force of the amendment to that provision shall be determined as though the amendment were not in force. Greer's financial liability, if any, was triggered by subsection 87(3) which makes a transportation company liable, on demand, to reimburse Her Majesty. Subsection 87(3) was not amended by the amending legislation. However, for any liability to be triggered in the case of a deserting crew member, pursuant to subsection 87(1), the transportation company must have been required, pursuant to section 86, to convey, or cause to be conveyed, the person from Canada. Subsection 87(1) and section 86 were amended by the amending legislation. Therefore, Greer's financial liability would attach under a provision of the Act which was amended. While there was no obligation on Greer to pay until 1998, liability was founded on acts Greer was alleged to have been responsible for which took place in 1992. Greer's liability depended on Nizam having entered Canada as a crew member and subsequently having ceased to be a visitor, events which took place in 1992. Thus Greer's alleged financial liability arose from acts done before February 1, 1993. Therefore, pursuant to section 119, Greer's liability should be determined as though the definition of a transportation company did not refer to goods, under the prior definition of a transportation company.

(3) In *Flota Cubana de Pesca (Cuban Fishing Fleet) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the

teur; 4) une violation de l'équité procédurale a-t-elle eu lieu en raison d'un retard ou d'une absence de communication; 5) les sommes d'argent qui auraient appartenu à Greer ont-elles été convenablement affectées en compensation de la dette de cette dernière?

Jugement: la demande est rejetée.

1) Comme aucun motif n'a été exposé pour expliquer comment on était parvenu à la conclusion que Greer était un «transporteur», il était impossible de déterminer si une quelconque erreur a découlé d'une application erronée du droit, du fait qu'on a tenu compte d'une preuve non pertinente ou encore du fait qu'on a considéré l'ensemble de la preuve requise pour ensuite parvenir à la mauvaise conclusion, ou, à tout le moins, à une conclusion erronée. Si on a commis une quelconque erreur en appliquant le bon droit aux faits, il s'agissait alors d'une question à la fois de fait et de droit qui appellerait une norme de contrôle moins sévère. Par conséquent, il a été nécessaire de déterminer les principes juridiques qu'il convient d'appliquer pour ensuite trancher la question de savoir si, au regard de ces principes, la décision pouvait résister à un examen fondé sur la norme de la décision raisonnable *simpliciter*.

2) Le choix de la définition qui s'appliquait dépendait de l'interprétation de l'article 119 de la loi modificative, qui prévoit que l'obligation financière qui incombe à une personne aux termes d'une disposition de la *Loi sur l'immigration* modifiée par une disposition de la présente loi est déterminée, si elle découle d'un acte commis avant l'entrée en vigueur de cette disposition, comme si celle-ci n'était pas en vigueur. La responsabilité financière de Greer, s'il en est, découlait du paragraphe 87(3), qui prévoit que le transporteur est tenu de rembourser à Sa Majesté, sur demande, les frais de renvoi. Le paragraphe 87(3) n'a pas été modifié par la loi modificative. Cependant, pour que la responsabilité du transporteur soit engagée relativement à un marin déserteur, conformément au paragraphe 87(1), le transporteur doit avoir été avisé de l'obligation de transport de la personne à destination du pays d'où elle est arrivée que lui impose l'article 86 de la Loi. Le paragraphe 87(1) et l'article 86 de la Loi ont été modifiés par la loi modificative. Donc la responsabilité financière de Greer découlerait d'une disposition de la Loi qui a été modifiée. Bien qu'aucune obligation de payer n'incombât à Greer jusqu'en 1998, la responsabilité de Greer découlait d'actes dont Greer aurait été responsable qui auraient été commis en 1992. La responsabilité de Greer dépendait du fait que Nizam était entré au Canada en tant que membre d'un équipage et qu'il avait par la suite cessé d'être un visiteur, événements qui sont survenus en 1992. Donc la responsabilité financière qui aurait incombé à Greer découlait d'actes commis avant le 1^{er} février 1993. Par conséquent, en vertu de l'article 119, la responsabilité de Greer doit être établie comme si la définition du terme «transporteur» ne renvoyait pas à des marchandises, conformément à l'ancienne définition de ce terme.

3) Dans *Flota Cubana de Pesca (Flotte de pêche cubaine) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*,

Federal Court of Appeal found that “transportation company” applied to all companies which transport or provide for the transportation of persons or goods, whether or not their primary business activities involve the transportation of persons or goods for hire. The M/V *Trade Carrier* transported Nizam to Canada as a crew member. Thus, applying the principles articulated in *Flota Cubana*, the owner/operator of the M/V *Trade Carrier* was a “transportation company” as defined in the Act in 1992. Thus it was necessary to determine whether Greer was an “agent” of the transportation company.

Greer relied on the use of “*mandataire*” in the French version of the definition of “transportation company” in arguing that Parliament’s intention was to impose financial responsibility only on those truly involved in bringing undocumented people to Canada. When construing bilingual legislation, ordinary principles of statutory interpretation apply: “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 strategies”. Having regard to the purpose of Part V of the Act which is to transfer removal costs to the company “which brought those persons into the country” and to discourage transportation companies from bringing in illegal entrants, the more restrictive meaning reflected in the French version of the definition of a “transportation company” best accords with that purpose. Given the “one-off” nature of a shipping agent’s relationship with a vessel and that it could be created when a vessel is already at sea carrying stowaways to Canada, it could not reasonably be concluded that a simple medium can be said to bring illegal entrants into Canada or to have any meaningful ability to discourage transportation vessels from bringing those people to Canada. Requiring an “agent” to be a true agent in the legal sense puts a logical and practical limit on the definition of a transportation company, and such limit best accords with the purpose of the legislation. Nothing in the reasons in *Flota Cubana* requires the imposition of liability on an entity which has only a casual connection to a vessel. Moreover, when construing legislation, as a general rule, unjust or unreasonable results are viewed to be absurd results, and hence, unintended.

As to the nature of Greer’s relationships, neither the parties’ use of language indicative of an “agency” relationship, nor the Master’s identification of Greer as the ship’s “agent” was determinative. Greer had express authority to act on behalf of the “principal”, and consented at least

la Cour d’appel fédérale a conclu que le terme «transporteur» s’appliquait à toutes les entreprises qui assurent un service de transport de voyageurs ou marchandises ou fournissent un tel service, que leur activité principale fasse intervenir ou non le transport en location de voyageurs ou marchandises. Le MS *Trade Carrier* a transporté Nizam vers le Canada en tant que membre de son équipage. En conséquence, par application des principes énoncés dans l’arrêt *Flota Cubana*, le propriétaire/exploitant du MS *Trade Carrier* était un «transporteur» au sens de la définition que comprenait la Loi en 1992. Il était ensuite nécessaire d’examiner la question de savoir si Greer était le «mandataire» d’un transporteur.

Greer a invoqué l’utilisation du mot «mandataire» dans la version française de la définition de «transporteur», en soutenant que l’intention du législateur était d’imposer une responsabilité financière seulement aux transporteurs véritablement impliqués dans le transport de personnes sans papiers vers le Canada. Ce sont les principes ordinaires d’interprétation législative qui s’appliquent 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 stratégies d’interprétation». Pour ce qui est de l’objectif de la partie V de la Loi, qui consiste à imputer les frais de renvoi aux transporteurs «qui [. . .] ont amené [de telles personnes] au pays» et à décourager les transporteurs d’amener au Canada des personnes qui n’ont pas le droit d’y entrer ou d’y demeurer, le sens plus restrictif qui se reflète dans la version française de la définition du «transporteur» est le sens le plus conforme à cet objectif. Compte tenu de la nature «particulière» du lien qui existe entre l’agent maritime et le navire, et du fait qu’un tel lien peut être établi une fois que le navire a déjà quitté le port avec des passagers clandestins et qu’il est en route pour le Canada, on ne peut raisonnablement conclure qu’on puisse soutenir qu’un simple intermédiaire fait entrer au Canada des personnes qui n’ont pas le droit d’y entrer ou d’y demeurer, ou qu’il a une quelconque capacité de dissuader les navires de transport d’amener de telles personnes au Canada. Exiger qu’un «agent» soit un véritable mandataire au sens juridique du terme impose une limite logique et pratique à la définition du «transporteur», et une telle limite est ce qu’il y a de plus conforme à la loi. Dans l’arrêt *Flota Cubana*, les motifs de la Cour n’exigent nullement qu’une responsabilité soit imposée à une entité qui n’entretient qu’un lien occasionnel avec un navire. En outre, il existe une règle générale en matière d’interprétation des lois selon laquelle les résultats injustes ou déraisonnables sont considérés comme étant absurdes et, partant, non voulus.

En ce qui concerne la nature des relations de Greer, ni le fait que les parties elles-mêmes ont utilisé un libellé qui indique qu’il s’agissait d’une relation de «mandataire», ni le fait que le commandant du navire a identifié Greer comme étant le «mandataire du navire» n’a été déterminant. Greer

impliedly to so act. It performed a service for its principal, represented the vessel and the principal to outsiders, and could have acquired rights for its principal and subjected it to liabilities by signing bills of lading. While Greer's role was narrowly circumscribed in that it sought instructions from the principal in respect of the services provided to the vessel and could not negotiate the wording of bills of lading, it was not unreasonable for the Minister to determine that the central criteria of an agency relationship found in the authorities were satisfied herein.

(4) In view of Greer's own inaction, there was no breach of procedural fairness. Greer did not object when put on notice that Immigration Canada would be looking to it for payment of removal costs in September 1992. Thereafter any delay resulted from Nizam's actions and the inability to calculate removal costs prior to his removal. Greer could have again objected to the respondent's position or made submissions in February 1998 when notified of the estimated removal costs. In those circumstances the delay, or the process followed, did not constitute any breach of the duty of procedural fairness.

(5) Nothing in the *Immigration Act* or the *Financial Administration Act* ousts the application of *Interpretation Act*, paragraph 24(2)(d). Indeed subsection 121(1) authorizes the Minister to authorize such persons as the Minister deems proper to exercise any of the powers required to be exercised by the Minister, and subsection 121(2) provides that any power exercised under subsection 121(1) by any authorized person shall be deemed to have been exercised by the Minister. The Minister was not required to be personally involved in the decision to set-off the sum of \$10,640.56.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, S.C. 1992, c. 49, s. 119.
Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 155.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) "transportation company" (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 1), 85(1) (as am. *idem*, s. 74), (3) (as am. *idem*), (5) (as am. *idem*), 86 (as am. *idem*, s. 75), 87(1) (as am. *idem*, s. 76), (2), (3) (as am. *idem*), 103(1) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 19), 121(1) (as am. *idem*, s. 22), (2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 107).
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 2(1) "transportation company".
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 24(2) (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 89).

avait exprimé son pouvoir d'agir pour le compte du «commettant» et avait consenti, à tout le moins de façon implicite, à remplir cette fonction. Greer a fourni un service à son commettant, elle représentait le navire et le principal devant des tiers, et elle aurait pu acquérir des droits pour le compte de son commettant de même que lui imposer des responsabilités en signant des connaissements. Bien que le rôle de Greer ait été strictement défini étant donné qu'elle avait demandé des directives en s'adressant au commettant au sujet des services qu'elle devait fournir au navire et qu'elle ne pouvait négocier le libellé des connaissements, le ministre n'a pas pris une décision déraisonnable en concluant qu'il avait été satisfait aux principaux critères de la relation de mandataire dans la présente affaire.

4) Compte tenu de l'inaction de Greer, il n'y a pas eu d'atteinte à l'équité procédurale. Greer n'a pas contesté lorsqu'elle a été avisée en septembre 1992 que le ministère de l'Immigration chercherait à se faire rembourser par elle. Par la suite, tout retard a été suscité par les actions de Nizam et l'impossibilité de déterminer les frais de renvoi avant que celui-ci n'ait lieu. Greer aurait pu de nouveau s'opposer à la position du défendeur ou faire des observations après avoir été avisée de l'estimation des frais de renvoi en février 1998. Dans les circonstances, le retard, ou le processus qui a été suivi, ne constituait pas une quelconque violation de l'obligation de respecter l'équité procédurale.

5) Ni la *Loi sur l'immigration* ni la *Loi sur la gestion des finances publiques* n'élimine l'application de l'alinéa 24(2)(d) de la *Loi d'interprétation*. En effet, le paragraphe 121(1) prévoit que le ministre peut, s'il le juge indiqué, déléguer à des agents les attributions que lui confèrent la Loi ou ses règlements, et le paragraphe 121(2) prévoit que les actes accomplis par les agents visés au paragraphe 121(1) sont réputés l'avoir été par le ministre. Le ministre n'était pas tenu de prendre personnellement part à la décision d'obtenir une compensation à l'égard de la somme de 10 640,56 \$.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 24(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 89).
Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, L.C. 1992, ch. 49, art. 119.
Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 155.
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 2(1) «transporteur».
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) «transporteur» (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 1), 85(1) (mod., *idem*, art. 74), (3) (mod., *idem*), (5) (mod., *idem*), 86 (mod., *idem*, art. 75), 87(1) (mod., *idem*, art. 76), (2), (3) (mod., *idem*), 103(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 19), 121(1) (mod., *idem*, art. 22), (2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 107).

CASES JUDICIAALLY CONSIDERED

APPLIED:

Flota Cubana de Pesca (Cuban Fishing Fleet) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 2 F.C. 303; (1997), 154 D.L.R. (4th) 577; 41 Imm. L.R. (2d) 175; 221 N.R. 356 (C.A.); *Paterson SS Ltd. v. Aluminum Co. of Can.*, [1951] S.C.R. 852; [1951] 1 D.L.R. 241; *Vidal v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1991), 49 Admin. L.R. 118; 41 F.T.R. 118; 13 Imm. L.R. (2d) 123 (F.C.T.D.); *Blandy Brothers & Co., Lda. v. Nello Simoni, Ltd.*, [1963] 2 Lloyd's Rep. 393 (C.A.).

CONSIDERED:

Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc., [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; affg (1995), 127 D.L.R. (4th) 329; 21 B.L.R. (2d) 68; 63 C.P.R. (3d) 67; 185 N.R. 291 (F.C.A.); *R. v. Kelly*, [1992] 2 S.C.R. 170; (1992), 92 D.L.R. (4th) 643; [1992] 4 W.W.R. 640; 9 B.C.A.C. 161; 68 B.C.L.R. (2d) 1; 73 C.C.C. (3d) 385; 14 C.R. (4th) 181; 137 N.R. 161; 19 W.A.C. 161; *Trophy Foods Inc. v. Scott et al.* (1995), 140 N.S.R. (2d) 92; 123 D.L.R. (4th) 509 (C.A.).

DISTINGUISHED:

International Chartering Services Ltd. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 148 F.T.R. 151 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Berkshire, The, [1974] 1 Lloyd's Rep. 185 (Q.B. (Adm. Ct.)); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Conille v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 F.C. 33; (1998), 15 Admin. L.R. (3d) 157; 159 F.T.R. 215 (T.D.); *Jian Sheng Co. v. Great Tempo S.A.*, [1998] 3 F.C. 418; (1998), 225 N.R. 140 (C.A.).

AUTHORS CITED

Fridman, G. H. L. *The Law of Agency*, 4th ed. London: Butterworths, 1976.
Halsbury's Laws of England, 3rd ed. Vol. 1. London: Butterworths, 1952.

APPLICATION for judicial review of the Minister's decision that the applicant was liable as a transportation company for the detention and deportation costs of a crew member who had defected from a ship for

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Flota Cubana de Pesca (Flotte de pêche cubaine) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 2 C.F. 303; (1997), 154 D.L.R. (4th) 577; 41 Imm. L.R. (2d) 175; 221 N.R. 356 (C.A.); *Paterson SS Ltd. v. Aluminum Co. of Can.*, [1951] R.C.S. 852; [1951] 1 D.L.R. 241; *Vidal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1991), 49 Admin. L.R. 118; 41 F.T.R. 118; 13 Imm. L.R. (2d) 123 (C.F. 1^{re} inst.); *Blandy Brothers & Co., Lda. v. Nello Simoni, Ltd.*, [1963] 2 Lloyd's Rep. 393 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc., [1997] 1 R.C.S. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; conf. (1995), 127 D.L.R. (4th) 329; 21 B.L.R. (2d) 68; 63 C.P.R. (3d) 67; 185 N.R. 291 (C.A.F.); *R. c. Kelly*, [1992] 2 R.C.S. 170; (1992), 92 D.L.R. (4th) 643; [1992] 4 W.W.R. 640; 9 B.C.A.C. 161; 68 B.C.L.R. (2d) 1; 73 C.C.C. (3d) 385; 14 C.R. (4th) 181; 137 N.R. 161; 19 W.A.C. 161; *Trophy Foods Inc. v. Scott et al.* (1995), 140 N.S.R. (2d) 92; 123 D.L.R. (4th) 509 (C.A.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

International Chartering Services Ltd. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 148 F.T.R. 151 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Berkshire, The, [1974] 1 Lloyd's Rep. 185 (Q.B. (Adm. Ct.)); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Conille c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 C.F. 33; (1998), 15 Admin. L.R. (3d) 157; 159 F.T.R. 215 (1^{re} inst.); *Jian Sheng Co. c. Great Tempo S.A.*, [1998] 3 C.F. 418; (1998), 225 N.R. 140 (C.A.).

DOCTRINE

Fridman, G. H. L. *The Law of Agency*, 4th ed. London: Butterworths, 1976.
Halsbury's Laws of England, 3rd ed. Vol. 1. London: Butterworths, 1952.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision du ministre selon laquelle la demanderesse était responsable en tant que transporteur des frais de détention et d'expulsion d'un membre d'équipage qui avait quitté

which the applicant was providing services, and recovering that amount by way of set-off from the applicant's GST refund. Application dismissed.

APPEARANCES:

H. Peter Swanson for applicant.
Helen C. H. Park for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Campney & Murphy, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] DAWSON J.: These applications for judicial review, consolidated for hearing, raise the issue of the proper interpretation of the term "transportation company" as found in the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, as amended (Act).

[2] In each application the issue arises in the context of subsection 85(3) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 74] of the Act which makes a transportation company liable to pay all costs for removing a person that the company brought to Canada if the person was not granted admission and at the time of arrival in Canada was not in possession of a valid visa.

PRELIMINARY MATTER

[3] At the commencement of the hearing counsel advised that an agreement had been reached between the parties that the Minister would consent to the application for judicial review being allowed in one of the applications brought by Colley Motorships West Ltd., IMM-3998-99, subject to the parties being able to make submissions as to costs. The remaining two applications, which involve very similar facts, were fully contested and argued. While this decision was under reserve the Department of Citizenship and

un navire auquel la demanderesse fournissait des services et du recouvrement de cette somme, par voie de compensation, du compte de remboursement de TPS de la demanderesse. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

H. Peter Swanson pour la demanderesse.
Helen C. H. Park pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Campney & Murphy, Vancouver, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE DAWSON: Les présentes demandes de contrôle judiciaire, entendues en même temps, soulèvent la question de l'interprétation qu'il convient de donner au terme «transporteur» qui se trouve dans la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, modifiée (la Loi).

[2] Dans chaque demande, la question se pose dans le contexte du paragraphe 85(3) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 74] de la Loi, qui prévoit que le transporteur qui a amené une personne au Canada peut être tenu responsable des frais qu'occasionne le renvoi de cette personne si cette dernière n'a pas obtenu le droit d'être admise au pays et n'était pas, au moment de son arrivée au Canada, en possession d'un visa valide.

QUESTION PRÉLIMINAIRE

[3] Au début de l'audition, les avocats ont informé la Cour qu'une entente avait été conclue entre les parties, en vertu de laquelle le ministre consentirait à ce que l'une des demandes de contrôle judiciaire de Colley Motorships West Ltd. (la demande IMM-3998-99) soit accueillie, à condition que les parties puissent faire des observations sur la question des dépens. Les deux autres demandes, qui portent sur des faits très similaires, ont été pleinement contestées et débattues. Pendant que la présente décision était en

Immigration recovered the full removal costs at issue in IMM-3997-99 from the shipowners. That proceeding is now moot and it has been discontinued.

[4] The reasons that follow deal solely with the remaining contested application brought by Greer Shipping Ltd. (Greer), IMM-2639-99.

[5] After the release of these reasons counsel will be provided with the opportunity to make written submissions on the issue of costs in all applications.

THE FACTS

[6] Greer is a British Columbia company which provides services to shipping industry customers. It neither owns, operates nor charters any vessels, and neither has it done so in the past.

[7] Greer provides services in a wide variety of circumstances, involving it in a number of different types of relationships. Greer may be appointed by vessel owners, operators or charterers. Where services are provided to tramp vessels, as in the present case, there is often no long-term relationship with the vessel owner, operator or charterer.

[8] In July of 1992 Greer was contacted by a freight forwarder, broker and air cargo agent, Dyson Shipping Company, Inc. (Dyson) on behalf of the Food Corporation of India in respect of a number of vessels fixed to load wheat from Canada's West Coast. The present dispute arises in respect of one of those vessels, the *M/V Trade Carrier*.

[9] The relevant edition of Lloyd's Register of Ships showed the *M/V Trade Carrier* to be owned by Trade Venture Inc. and managed or operated by Marine Management Services M.C. (Marine Management). The *M/V Trade Carrier* was not a passenger ship.

délibéré, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a obtenu des propriétaires de navires qu'ils payent l'ensemble des frais de renvoi dans l'affaire IMM-3997-99. Cette instance n'ayant plus d'objet, elle a été abandonnée.

[4] Les motifs qui suivent traitent uniquement de la dernière demande contestée, qui a été présentée par Greer Shipping Ltd. (Greer), sous le numéro IMM-2639-99.

[5] Après que les présents motifs auront été communiqués aux parties, les avocats auront l'occasion de faire des observations écrites sur la question des dépens à l'égard de l'ensemble des demandes.

LES FAITS

[6] Greer est une société de la Colombie-Britannique qui fournit des services à ses clients de l'industrie du transport maritime. Elle ne possède, n'exploite, ni n'affrète aucun navire, et elle ne l'a jamais fait.

[7] Comme Greer fournit des services à l'égard de toute une gamme de circonstances, elle entretient un certain nombre de types de relations. Greer peut être désignée par des propriétaires, exploitants ou affrêteurs de navires. Lorsqu'elle offre ses services à des navires de tramping, comme c'est le cas dans la présente affaire, il arrive souvent qu'elle n'entretienne pas de lien à long terme avec le propriétaire, l'exploitant ou l'affrèteur du navire.

[8] En juillet 1992, Greer a été contactée par un groupeur de marchandises, courtier et préposé au fret aérien, la Dyson Shipping Company, Inc. (Dyson), pour le compte de la Food Corporation of India, à l'égard d'un certain nombre de navires qui devaient charger du blé sur la côte ouest du Canada. Le présent litige a pris naissance à l'égard de l'un de ces navires, le *MS Trade Carrier*.

[9] L'édition pertinente du Registre de la Lloyd's mentionnait que le *MS Trade Carrier* appartenait à la Trade Venture Inc. et qu'il était géré et exploité par la Marine Management Services M.C. (Marine Management). Le *MS Trade Carrier* n'était pas un navire à passagers.

[10] Greer said that it assumed that the vessel was under charter to the Food Corporation of India, and that the terms of the charter allowed the charterer and its North American agent Dyson to appoint Greer to assist the vessel in British Columbia.

[11] Greer had worked for Dyson prior to 1992, but believes that Dyson has since gone out of business.

[12] For reasons explained only as “[b]y reason of our appointment” Greer began communicating with Brokerage and Management Corp. (Brokerage) of New York which Greer apparently presumed either owned or managed the vessel. No other evidence was tendered as to Brokerage’s precise role in this matter. Greer, in accordance with its practice when requested to assist a vessel, advised Brokerage of the expected timing and requested funds to cover its disbursements and fees.

[13] Telexes put in evidence reflect that Greer sought express instructions from Brokerage before incurring overtime expenses, was given specific authority to sign bills of lading with specific direction on the content of those bills of lading, and sought specific instructions from Brokerage as to bill of lading release instructions.

[14] The Master of the M/V *Trade Carrier* wrote to Greer identifying Greer as “Charterer’s agents” and the Master provided his authority to Greer to sign bills of lading on specified conditions.

[15] The services provided by Greer to the M/V *Trade Carrier* were as follows:

(a) clearing the vessel into Canada, by preparing and submitting customs documents, and by submitting a crew list and a health certificate prepared by the crew of the vessel;

[10] Greer a dit qu’elle avait présumé que le navire avait été affrété par la Food Corporation of India et que le contrat d’affrètement permettait à l’affrèteur et à son mandataire en Amérique du Nord, Dyson, de désigner Greer afin qu’elle s’occupe du navire en Colombie-Britannique.

[11] Greer avait déjà travaillé pour Dyson avant 1992, mais elle croit que Dyson s’est depuis retirée des affaires.

[12] Pour des motifs qui ont été expliqués au moyen de la seule expression [TRADUCTION] «en vertu de notre désignation», Greer a commencé à communiquer avec la Brokerage and Management Corp. (Brokerage) de New York, car il semble qu’elle présumait que cette dernière possédait ou gérait le navire. Aucune autre preuve n’a été produite au sujet du rôle précis de Brokerage dans la présente affaire. Greer, conformément à sa pratique en vigueur lorsqu’on lui demandait de s’occuper d’un navire, a avisé Brokerage de l’échéancier prévu et demandé qu’elle lui verse des fonds afin de payer ses débours et frais.

[13] Il ressort de télex qui ont été mis en preuve que Greer avait demandé à Brokerage de lui donner des directives précises avant d’engager des dépenses sur le plan du temps supplémentaire, qu’elle avait reçu une autorisation expresse de signer des connaissements de même que des directives précises au sujet du contenu de tels connaissements, et qu’elle avait demandé des directives précises de Brokerage en matière de délivrance des connaissements.

[14] Le commandant du MS *Trade Carrier* a écrit à Greer en identifiant cette dernière comme étant «le mandataire de l’affrèteur» et il lui a donné l’autorisation de signer des connaissements sous réserve de conditions bien précises.

[15] Voici les services que Greer a fournis au MS *Trade Carrier*:

a) permettre l’admission du navire au Canada en préparant et soumettant des documents de douane, et en produisant un rôle d’équipage et un certificat de santé que l’équipage du navire avait préparés;

- (b) arranging for inbound and outbound pilots through discussions with the Pacific Pilotage Authority;
- (c) arranging for tugs and line handlers by contacting the tug company and terminal;
- (d) arranging for launch services to and from the vessel while at anchor;
- (e) liaising with the Canadian Wheat Board and the Grain Clearance Shippers Association which, it was understood, were in charge of providing cargo for the vessel, designating and arranging for a berth to load the vessel, loading cargo into the vessel and which would pay any demurrage for delays in loading caused by unavailability of cargo;
- (f) arranging for garbage collection from the vessel;
- (g) arranging for a telephone set-up on the vessel;
- (h) arranging for survey; and
- (i) arranging for the payment of harbour dues, berthage charges, the Chamber of Shipping Assessment, clearance charges, crew expenses, including medical, transportation and communication.
- b) prendre des dispositions en vue d'obtenir des pilotes pour entrer au Canada et y sortir par l'entremise de pourparlers avec l'Administration de pilotage du Pacifique;
- c) prendre des dispositions en vue d'obtenir des remorqueurs et des manœuvres de câbles en communiquant avec la compagnie de remorqueurs et le terminal;
- d) prendre des dispositions en vue d'obtenir des services de lancement vers le navire et en provenance de celui-ci alors qu'il était ancré;
- e) assurer la liaison avec la Commission canadienne du blé et la Grain Clearance Shippers Association, qui, selon l'entente convenue, avaient la responsabilité de fournir la cargaison du navire, désigner un emplacement de chargement du navire et prendre des dispositions pour l'obtenir, de même que charger la cargaison dans le navire, et payeraient, le cas échéant, l'indemnité de surestaries à l'égard de tout retard du chargement causé par la non-disponibilité de la cargaison;
- f) prendre des dispositions en vue de la cueillette des ordures du navire;
- g) prendre des dispositions pour que le navire soit doté d'un service téléphonique;
- h) prendre des dispositions en matière d'inspection; et
- i) prendre des dispositions en vue de payer les droits de port, les droits de stationnement, les cotisations à la Chamber of Shipping, le permis de circulation, et les dépenses liées à l'équipage, notamment sur les plans médical, du transport, et des communications.

[16] Greer signed a statement of fact as charterer's agent setting out the details of the vessel's movements in the Port of Vancouver. The Crew Index form published by the then Minister of Employment and Immigration noted Greer to be the Agent of the ship. A dispute arose as to who would be responsible for delay costs. The Master was instructed by Brokerage to sign the bills of lading rather than Greer. Greer, on behalf of Dyson, wrote to Brokerage advising that Greer, as agent for Dyson "hereby hold the Master and/or owners responsible for any delay costs".

[16] Greer a signé une «déclaration de fait» en tant que mandataire de l'affréteur qui décrivait en détail les déplacements du navire dans le port de Vancouver. La fiche de marin publiée par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration de l'époque mentionnait que Greer était le «mandataire» du navire. La question de savoir qui serait responsable des frais de retard a fait l'objet d'un litige. Le commandant a été avisé par Brokerage qu'il devait signer les connaissements plutôt que Greer. Greer a écrit à Brokerage, pour le compte de Dyson, pour l'informer qu'en tant que mandataire de

[17] On July 28, 1992, the day after the vessel left Vancouver, Greer advised Brokerage that on the vessel's departure from Vancouver six crew members were not on board. Greer believed Employment and Immigration Canada to be aware of this at the time. Due to legal proceedings unrelated to these proceedings, the vessel remained in Canadian waters until August 1, 1992. During that time Employment and Immigration Canada took no steps to detain the vessel.

[18] This dispute concerns one of the deserting crew members, Mohamed Nizam. Mr. Nizam remained in Canada without the authorization of the Immigration authorities and a warrant was issued for his arrest under subsection 103(1) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 19] of the Act.

[19] On September 9, 1992, Employment and Immigration Canada, as it then was, wrote to Greer Shipping advising:

Please be advised that the Immigration Act holds the transportation company liable for detention and deportation costs (Immigration Act 87(3)) and we, therefore, are asking for a deposit of five thousand dollars (\$5,000.00) under the authority of Section 93 of the Immigration Act.

The deposit was never received.

[20] On April 22, 1993, Mr. Nizam reported to a Canada Immigration Office where he was arrested and where he made a claim for refugee status in Canada. The claim was unsuccessful, but it was not until April 26, 1997 that Mr. Nizam exhausted his avenues under the Act so that a previously issued conditional departure order became a deemed deportation order.

[21] Thereafter Mr. Nizam failed to appear for removal and another warrant for his arrest was issued.

Dyson [TRADUCTION] elle «considérerait par la présente que le commandant et/ou les propriétaires du navire étaient responsables, le cas échéant, des frais de retard».

[17] Le 28 juillet 1992, soit le lendemain du départ du navire de Vancouver, Greer a avisé Brokerage qu'au moment du départ du navire de Vancouver, il manquait six membres d'équipage. Greer estimait qu'Emploi et Immigration Canada était au courant de cela à ce moment-là. Or, en raison d'une instance judiciaire qui n'est pas liée à la présente instance, le navire est demeuré dans les eaux canadiennes jusqu'au 1^{er} août 1992. Au cours de cette période, Emploi et Immigration Canada n'a pris aucune mesure afin d'arrêter le navire.

[18] Le présent litige porte sur un des marins déserteurs, Mohamed Nizam. M. Nizam est demeuré au Canada sans autorisation de la part des autorités de l'Immigration et un mandat d'arrestation a été délivré à son égard en vertu du paragraphe 103(1) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 19] de la Loi.

[19] Le 9 septembre 1992, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration de l'époque a écrit à Greer Shipping pour l'informer de ce qui suit:

[TRADUCTION] Sachez que la Loi sur l'immigration tient le transporteur responsable des frais de détention et d'expulsion (par. 87(3) de la Loi sur l'immigration) et qu'en conséquence, nous exigeons un dépôt de cinq mille dollars (5 000 \$) en vertu des pouvoirs que confère l'article 93 de la Loi sur l'immigration.

Emploi et Immigration Canada n'a jamais reçu le dépôt.

[20] Le 22 avril 1993, M. Nizam s'est présenté à un bureau d'Immigration Canada, où il a été arrêté et où il a revendiqué le statut de réfugié au Canada. Il a été débouté, mais ce n'est que le 26 avril 1997 que M. Nizam a épuisé l'ensemble des recours qui s'offraient à lui en vertu de la Loi, de sorte qu'une mesure d'interdiction de séjour conditionnelle qui avait été prise contre lui est alors devenue une mesure d'expulsion.

[21] Par la suite, M. Nizam a omis de se présenter afin d'être renvoyé du pays et un autre mandat a été

On February 4, 1998 he was arrested in Saskatoon after making a fresh refugee claim under a different name.

[22] On February 6, 1998, the Immigration authorities advised Greer, as the agent for the transportation company which had brought Mr. Nizam to Canada, of Mr. Nizam's scheduled departure and the estimated removal costs. Greer advised the authorities to proceed with the removal as Greer would not be making arrangements to convey Mr. Nizam.

[23] Mr. Nizam was removed and on March 6, 1998 Citizenship and Immigration Canada (CIC) submitted to Greer the particulars of the removal costs which totalled \$10,640.56. Monthly statements were sent to Greer from April to November of 1999.

[24] Two written notices were then provided to Greer advising that CIC would take steps to recover the debt by way of set-off against any monies that might become payable to Greer by the federal government. Payment was not received from Greer.

[25] On July 5, 1999, CIC received from Revenue Canada \$10,640.56 which amount came from Greer's GST refund account.

THE ISSUES

[26] The following issues must be decided:

1. Which definition of a "transportation company" governs Greer's application for judicial review?
2. Is Greer an agent of a transportation company within the applicable definition contained in the Act?
3. Was there any breach of procedural fairness due to delay and lack of disclosure?

délivré en vue de son arrestation. Le 4 février 1998, il a été arrêté à Saskatoon après avoir de nouveau revendiqué le statut de réfugié, cette fois en utilisant un autre nom que le sien.

[22] Le 6 février 1998, les autorités de l'Immigration ont informé Greer, en tant que mandataire du transporteur qui avait amené M. Nizam au Canada, du départ prévu de ce dernier ainsi que d'une estimation des frais qu'occasionnerait son renvoi. Greer a avisé les autorités de renvoyer M. Nizam vu qu'elle ne prendrait pas de dispositions en ce qui concerne le transport de ce dernier à destination.

[23] M. Nizam a été renvoyé du pays le 6 mars 1998. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a transmis à Greer une description détaillée des frais du renvoi de M. Nizam, qui s'élevaient à 10 640,56 \$. Des relevés mensuels ont été envoyés à Greer d'avril à novembre 1999.

[24] Deux avis écrits ont ensuite été remis à Greer pour l'informer que CIC prendrait des mesures afin de recouvrer la créance, en retenant à l'avenir des sommes d'argent que le gouvernement fédéral pourrait être appelé à verser à Greer. Greer n'a fait aucun paiement.

[25] Le 5 juillet 1999, CIC a reçu de Revenu Canada la somme de 10 640,56 \$, qui provenait du compte de remboursement de TPS de Greer.

LES QUESTIONS LITIGIEUSES

[26] Voici les questions litigieuses que notre Cour doit trancher:

1. Quelle est la définition de «transporteur» qui s'applique à la demande de contrôle judiciaire de Greer?
2. Greer est-elle le mandataire d'un transporteur au sens de la définition applicable que contient la Loi?
3. Une violation de l'équité procédurale a-t-elle eu lieu en raison d'un retard ou d'une absence de communication?

4. Were the monies said to be owing by Greer properly set-off?

ANALYSIS

(i) Standard of Review

[27] Counsel for the applicant submitted that at issue is the propriety of the Minister's determination that it is a transportation company. That issue was said to raise a question of law going to jurisdiction. The standard of review was, the applicant submitted, correctness.

[28] The Minister characterized the question as of one of mixed law and fact. Applying the pragmatic and functional approach she submitted that the standard of review was reasonableness *simpliciter*.

[29] As noted by the Supreme Court of Canada in *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at paragraph 37, the distinction between what is a question of law and what is a question of mixed law and fact may in some cases be difficult to decipher. In the present case, no reasons were given as to how the determination was made that Greer was a "transportation company". It is not possible, therefore, to determine whether any error was caused by misapplication of the law, or by considering irrelevant evidence, or by considering all of the required evidence (and only relevant evidence) and then reaching the wrong conclusion, or otherwise. If any error was made in applying the correct law to the facts it is a matter of mixed law and fact which would attract a more deferential standard of review.

[30] In the result, I propose to ascertain the governing legal principles and then determine if, applying those correct principles, the decision is one which can stand up to a somewhat probing examination (being a review on the standard of reasonableness *simpliciter*).

4. Les sommes d'argent qui auraient appartenu à Greer ont-elles été convenablement affectées en compensation de la dette de cette dernière?

L'ANALYSE

(i) La norme de contrôle

[27] L'avocat de la demanderesse a fait valoir que c'est le bien-fondé de la décision du ministre selon laquelle sa cliente constitue un transporteur qui est en cause. Il a soutenu que cela soulevait une question de droit qui portait sur la compétence et que la norme de contrôle qu'il convenait d'appliquer était celle de la décision correcte.

[28] Le ministre a considéré qu'il s'agissait d'une question à la fois de fait et de droit. Appliquant la démarche pragmatique et fonctionnelle, elle a soutenu que la norme de contrôle qu'il convenait d'appliquer était celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

[29] Comme l'a fait remarquer la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, au paragraphe 37, il n'est pas facile, dans certains cas, de faire la distinction entre ce qui constitue une question de droit et ce qui constitue une question à la fois de fait et de droit. En l'espèce, on n'a exposé aucun motif pour expliquer comment on était parvenu à la conclusion que Greer était un «transporteur». Il est donc impossible de déterminer si une quelconque erreur a découlé d'une application erronée du droit, du fait qu'on a tenu compte d'une preuve non pertinente, ou encore du fait qu'on a considéré l'ensemble de la preuve requise (et seule la preuve pertinente) pour ensuite parvenir à la mauvaise conclusion, ou, à tout le moins à une conclusion erronée. Si on a commis une quelconque erreur en appliquant le bon droit aux faits, il s'agit alors d'une question à la fois de fait et de droit qui appellerait une norme de contrôle moins sévère.

[30] Je me propose donc de déterminer les principes juridiques qu'il convient d'appliquer pour ensuite trancher la question de savoir si, au regard de ces principes, la décision résiste à un examen assez poussé (soit un examen fondé sur la norme de la décision raisonnable *simpliciter*).

(ii) Which definition of a transportation company governs Greer's application for judicial review?

[31] The statutory scheme with respect to the obligations and liabilities of transportation companies is found in Part V of the Act. Sections 85 [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 74], 86 [as am. *idem*, s. 75] and 87 [as am. *idem*, s. 76] of the Act, as applicable to these proceedings, in material part, are as follows:

85. (1) Subject to subsection (2), a transportation company that has brought a person to Canada may be required by the Minister to convey that person, or cause that person to be conveyed,

...

(c) to such country as is determined pursuant to subsection 52(2) or (3), in the case of a person who is required to leave Canada by reason of the making of a removal order.

...

(5) This section does not apply in relation to persons who enter Canada as or to become members of a crew.

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.

87. (1) Where, pursuant to section 85 or 86, a transportation company is required to convey a person, or cause a person to be conveyed, from Canada, it shall be notified of that requirement and be given an opportunity to convey that person, or to cause that person to be conveyed, on one of its own vehicles or otherwise.

(2) Where a transportation company referred to in subsection (1), after having been notified, is not prompt in furnishing transportation, the Minister may direct that arrangements be made for the removal from Canada, by another transportation company and at the expense of Her Majesty, of the person to be conveyed from Canada.

(3) The transportation company referred to in subsection (1) is liable, on demand, to reimburse Her Majesty for all removal costs incurred under subsection (2) in respect of the person conveyed from Canada.

(ii) Quelle est la définition de «transporteur» qui s'applique à la demande de contrôle judiciaire de Greer?

[31] Le régime législatif qui prévoit les obligations et responsabilités des transporteurs se trouve dans la partie V de la Loi. Voici les parties pertinentes des articles 85 [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 74], 86 [mod., *idem*, art. 75] et 87 [mod., *idem*, art. 76] de la Loi, dans la mesure où elles s'appliquent à la présente instance:

85. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le transporteur qui a amené une personne au Canada peut être tenu responsable par le ministre du transport de celle-ci à destination:

[. . .]

c) du pays désigné conformément aux paragraphes 52(2) ou (3), dans le cas d'une personne qui doit quitter le Canada par suite d'une mesure de renvoi.

[. . .]

(5) Le présent article ne s'applique pas aux personnes qui entrent au Canada à titre de membres du personnel d'un véhicule ou pour le devenir.

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.

87. (1) Le transporteur doit être avisé de l'obligation de transport que lui imposent les articles 85 et 86 et doit avoir la possibilité de s'en acquitter au moyen de ses propres véhicules ou par tout autre moyen.

(2) Si le transporteur, une fois avisé, ne fait pas diligence, le ministre peut ordonner que les dispositions soient prises pour faire effectuer le transport par un autre transporteur, aux frais de Sa Majesté.

(3) Dans le cas visé au paragraphe (2), le transporteur à qui incombait le transport est tenu de rembourser à Sa Majesté, sur demande, les frais de renvoi.

[32] “Transportation company” is defined in the Act. As relevant to these proceedings, the definition found in subsection 2(1) [as am. *idem*, s. 1] of the Act is:

2. (1) . . .

“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.

[33] “Transportation company” was formerly defined as follows [*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52]:

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.

[34] The definition was amended by *An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof*, S.C. 1992, c. 49 [section 1] which came into force on February 1, 1993. The material change was to add to the definition those who transport or provide for the transportation of goods.

[35] Greer stated that the *M/V Trade Carrier* was a cargo vessel so that to have an arguable basis for imposing liability upon Greer to pay for the removal of Mr. Nizam, the Minister must establish that it is the amended definition of a transportation company,

[32] Le terme «transporteur» est défini dans la Loi. La définition qui se trouve au paragraphe 2(1) [mod., *idem*, art. 1] de la Loi est pertinente pour ce qui est de la présente instance:

2. (1) [. . .]

«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 [. . .] 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.

[33] Voici l’ancienne définition du terme «transporteur» [*Loi sur l’immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52]:

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.

[34] La définition a été modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur l’immigration et d’autres lois en conséquence*, L.C. 1992, ch. 49 [article premier], qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 1993. La principale modification consistait à ajouter à la définition les personnes qui assurent un service de transport de marchandises ou fournissent un tel service.

[35] Greer a dit que comme le *MS Trade Carrier* était un navire de charge, le ministre devait établir, pour soutenir qu’il pouvait imposer à Greer la responsabilité de payer les frais du renvoi de M. Nizam, qu’il convenait d’appliquer la définition modifiée du

referring to those who transport goods, which applies.

[36] Greer then submitted that to so argue the 1993 amendment must be given retroactive effect, but that there are presumptions that legislation is not intended to have a retroactive application and that legislation is not intended to interfere with vested or accrued rights. Greer stated that while these presumptions can be rebutted, there must be a clear indication of Parliament's intent to legislate with retroactive effect. Greer submitted that a review of the amending legislation reveals no such intent, and in fact supports the opposite view. Greer pointed to section 119 of the amending legislation which provides that:

119. The financial liability of a person under any provision of the *Immigration Act* amended by this Act that arises from any act or omission done before the coming into force of the amendment to that provision shall be determined as though the amendment were not in force.

[37] In my view this issue is to be determined by properly interpreting section 119 of the amending legislation. In turn, this requires determination of whether Greer's financial liability is under any provision of the Act amended by the amending legislation, and if so whether the liability arises from any act or omission done before February 1, 1993.

[38] Greer's financial liability, if any, is triggered by subsection 87(3) of the Act which makes a transportation company liable, on demand, to reimburse Her Majesty. Subsection 87(3) of the Act was not substantively amended by the amending legislation.

[39] However, for any liability to be triggered in the case of a deserting crew member, pursuant to subsection 87(1) of the Act, the transportation company must have been required, pursuant to section 86 of the Act, to convey, or cause to be conveyed, the person from Canada.

terme «transporteur», qui renvoie aux personnes qui assurent un service de transport des marchandises.

[36] Greer a ensuite soutenu que pour faire une telle prétention, le ministre devait considérer que la modification de 1993 avait un effet rétroactif, mais qu'il existe des présomptions selon lesquelles on ne doit pas considérer que la loi s'applique de façon rétroactive et qu'elle a une incidence sur des droits acquis. Greer a dit que bien que ces présomptions puissent être réfutées, il devait y avoir une indication claire que le législateur entendait adopter une disposition ayant un effet rétroactif. Greer a fait valoir qu'un examen de la loi modificative ne laissait pas entrevoir une telle intention, mais qu'en fait, il étayait plutôt l'opinion contraire. Greer a mentionné l'article 119 de la loi modificative, qui prévoyait:

119. L'obligation financière qui incombe à une personne aux termes d'une disposition de la *Loi sur l'immigration* modifiée par une disposition de la présente loi est déterminée, si elle découle d'un fait—acte ou omission—commis avant l'entrée en vigueur de cette disposition, comme si celle-ci n'était pas en vigueur.

[37] À mon avis, il convient de trancher cette question par une interprétation convenable de l'article 119 de la loi modificative, ce qui exige qu'on détermine si la responsabilité financière de Greer découle de l'une ou l'autre disposition de la Loi modifiée par la loi modificative, et, le cas échéant, si sa responsabilité est engagée par suite d'un quelconque fait—acte ou omission—qui remonte à la période avant le 1^{er} février 1993.

[38] La responsabilité financière de Greer, s'il en est, découle du paragraphe 87(3) de la Loi, qui prévoit que le transporteur est tenu de rembourser à Sa Majesté, sur demande, les frais de renvoi. Or, le paragraphe 87(3) de la Loi n'a pas été modifié substantiellement par la loi modificative.

[39] Cependant, pour que la responsabilité du transporteur soit engagée relativement à un marin déserteur, conformément au paragraphe 87(1) de la Loi, le transporteur doit avoir été avisé de l'obligation de transport de la personne à destination du pays d'où elle est arrivée que lui impose l'article 86 de la Loi.

[40] Subsection 87(1) and section 86 of the Act were amended by the amending legislation.

[41] I therefore conclude that Greer's financial liability would attach under a provision of the Act which was amended.

[42] The next inquiry required by section 119 of the amending legislation is whether the liability arises from any act or omission done prior to the amendments coming into force. The Minister argued that liability did not arise until after Mr. Nizam was removed from Canada in 1998 and until demand for payment was made thereafter.

[43] While I agree that there was no obligation on Greer to pay until then, I do not agree this is determinative of the issue. Greer's liability did not arise solely out of the Minister's demand. Liability was founded on acts Greer is alleged to have been responsible for which took place in 1992. For there to be any liability on Greer, Mr. Nizam must have entered Canada as a crew member and subsequently ceased to be a visitor. In the absence of those acts there could be no requirement under subsection 87(1) of the Act on Greer as an alleged agent of a transportation company. Those events took place in 1992.

[44] Thus I find, within the context of section 119 of the amending legislation, that Greer's alleged financial liability arises from acts done before February 1, 1993. Therefore pursuant to that section Greer's liability should be determined as though the definition of a transportation company did not refer to goods, under the prior definition of a transportation company.

(iii) Is Greer an agent of a transportation company within the applicable definition of the Act?

[45] The Minister argued that irrespective of which definition applies, Greer is liable because there is no

[40] Or, le paragraphe 87(1) et l'article 86 de la Loi ont été modifiés par la loi modificative.

[41] Je conclus donc que la responsabilité financière de Greer découlerait d'une disposition de la Loi qui a été modifiée.

[42] La prochaine question à trancher que soulève l'article 119 de la loi modificative est de savoir si la responsabilité est engagée par suite d'un fait—acte ou omission—survenu avant l'entrée en vigueur des modifications. Le ministre a soutenu que la responsabilité n'était engagée qu'après le renvoi de M. Nizam du Canada en 1998 et que lorsqu'une demande de paiement a été faite par la suite.

[43] Bien que je sois d'accord qu'aucune obligation de payer n'incombait à Greer jusqu'à ce moment-là, je n'accepte pas que cela permette de trancher la question. La responsabilité de Greer ne découlait pas exclusivement de l'exigence du ministre. Elle découlait également d'actes dont Greer aurait été responsable qui auraient été commis en 1992. En effet, pour que la responsabilité de Greer soit engagée, il fallait nécessairement que M. Nizam soit entré au Canada en tant que membre d'un équipage et qu'il ait par la suite cessé d'être un visiteur. En l'absence de ces actes, il ne pouvait y avoir d'exigence, aux termes du paragraphe 87(1) de la Loi, à laquelle Greer devait satisfaire en tant que mandataire d'un transporteur. Or, ces événements sont survenus en 1992.

[44] Je conclus donc, dans le contexte de l'article 119 de la loi modificative, que la responsabilité financière qui aurait incombé à Greer découlerait d'actes commis avant le 1^{er} février 1993. En conséquence, j'estime qu'en vertu de cet article, la responsabilité de Greer doit être établie comme si la définition du terme «transporteur» ne renvoyait pas à des marchandises, conformément à l'ancienne définition de ce terme.

(iii) Greer est-elle mandataire d'un transporteur au sens de la définition applicable que contient la Loi?

[45] Le ministre a soutenu que peu importe la définition qu'on applique, la responsabilité de Greer

requirement for a transportation company's business to be that of transporting persons for hire.

[46] The Minister submitted that in both the 1976 Act, and in the amended version, the definition of a "transportation company" includes any vessel which carries persons, irrespective of whether goods or passengers were on board. The Minister relied upon the decision of the Federal Court of Appeal in *Flota Cubana de Pesca (Cuban Fishing Fleet) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 2 F.C. 303, at page 321.

[47] Greer submitted that the M/V *Trade Carrier* was a cargo carrier, and hence was not a transportation company under the previous definition found in the Act.

[48] In *Flota Cubana*, the Court of Appeal considered the current definition of a "transportation company". The Court rejected the submission that only those companies the primary business of which was the transportation of persons or goods for hire may be held liable for the costs of removing crew members. The Court of Appeal found that the term "transportation 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 the primary business activities of which involve the transportation of persons or goods for hire.

[49] While the Court of Appeal did not interpret the definition of a transportation company contained in the 1976 Act, I find nothing in its analysis which turned on the presence of the words "or goods" added to the definition in the 1992 amendment, or on the phrase "transporting or providing for the transportation" which was substituted for the phrase "carrying or providing for the transportation".

[50] The Court of Appeal was strongly influenced by the presence in the Act of a number of provisions directed to recovery of expenses associated with

est engagée vu qu'il n'existe pas d'exigence prévoyant que le transporteur doit s'adonner au transport en location de voyageurs.

[46] Le ministre a fait valoir que dans la Loi de 1976, de même que sa version modifiée, la définition de «transporteur» vise tout navire qui transporte des personnes, peu importe qu'il y ait eu à son bord des marchandises ou des passagers. Le ministre s'est fondé sur l'arrêt *Flota Cubana de Pesca (Flotte de pêche cubaine) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 2 C.F. 303, de la Cour d'appel fédérale, à la page 321.

[47] Greer a fait valoir que le MS *Trade Carrier* était un navire de charge et qu'en conséquence, il ne constituait pas un transporteur au sens de l'ancienne définition de la Loi.

[48] Dans l'arrêt *Flota Cubana*, la Cour d'appel a examiné la définition actuelle du terme «transporteur». La Cour d'appel a rejeté la prétention selon laquelle seuls les transporteurs dont l'activité principale consiste à transporter en location des voyageurs ou des marchandises peuvent être tenus responsables des frais de renvoi de membres d'équipage. La Cour d'appel a conclu que le terme «transporteur» s'applique à toutes les entreprises qui assurent un service de transport de voyageurs ou marchandises, par véhicule ou tout autre moyen, ou fournissent un tel service. Il ne se limite pas aux seules entreprises dont l'activité principale fait intervenir le transport en location de voyageurs ou marchandises.

[49] Bien que la Cour d'appel n'ait pas interprété la définition de «transporteur» que comprenait la Loi de 1976, j'estime qu'aucun aspect de son analyse ne dépendait de la présence des mots «ou de marchandises» que la modification de 1992 a ajoutés à la définition, ou de l'expression «qui assurent un service de transport [. . .] ou fournissent un tel service», qui a été remplacée par l'expression «qui transportent ou font transporter».

[50] La Cour d'appel a été fortement influencée par la présence dans la Loi d'un certain nombre de dispositions en matière de recouvrement des frais que

removal of deserted crew members, and noted that crew members may be conveyed into Canada on a vessel irrespective of whether the vessel was used primarily for the transportation of persons or of goods for hire.

[51] The Court specifically rejected one of the strongest arguments urged before me on Greer's behalf: that significance should be taken from the fact that the French version of the current definition refers to "*transport de voyageurs*" which is suggestive of travellers or passengers.

[52] The *M/V Trade Carrier* without doubt transported Mr. Nizam to Canada as a crew member. Thus, applying the principles articulated by the Court of Appeal in the *Flota Cubana* case, I find that the owner/operator of the *M/V Trade Carrier* was a "transportation company" as defined in the Act as it was in 1992.

[53] It is next necessary to consider if Greer was an "agent" of that transportation company.

[54] The word "agent" as found in both the former and current definition of a "transportation company" is capable of two meanings. The word may be used in the generic sense of one who is a representative or medium of another. "Agent" may also mean a more formal relationship where one is considered at law to represent another in a manner so as to be able to affect the principal's legal position with strangers to the agency relationship.

[55] Greer stated that the use of the title "agent" does not of itself create an agency relationship and that the Minister has used the word "agent" as found in the definition in the generic sense when the statutory definition of a transportation company requires the more formal meaning of the word.

[56] In support of that submission Greer argued that when construing bilingual legislation the traditional approach is to find and give meaning to the provision

suscite le renvoi de marins déserteurs, et elle a fait remarquer que des marins pouvaient être transportés vers le Canada à bord d'un navire, peu importe que le navire servait ou non principalement au transport en location de voyageurs ou de marchandises.

[51] La Cour d'appel a expressément rejeté l'un des arguments les plus forts qui m'ont été présentés pour le compte de Greer, soit que le fait que la version française de la définition actuelle renvoie au «transport de voyageurs», qui laisse entendre des voyageurs ou passagers, est significatif.

[52] Il ne fait pas de doute que le *MS Trade Carrier* a transporté M. Nizam vers le Canada en tant que membre de son équipage. En conséquence, appliquant les principes que la Cour d'appel a énoncés dans l'arrêt *Flota Cubana*, j'estime que le propriétaire/exploitant du *MS Trade Carrier* était un «transporteur» au sens de la définition que comprenait la Loi en 1992.

[53] Il est ensuite nécessaire d'examiner la question de savoir si Greer était le «mandataire» d'un transporteur.

[54] Le mot «mandataire», qui se trouve dans l'ancienne et l'actuelle définitions de «transporteur», peut avoir deux sens. En effet, il peut avoir un sens générique, soit désigner le représentant ou l'intermédiaire d'une autre personne. Par ailleurs, le mot «mandataire» peut également désigner une relation plus formelle dans laquelle on considère, en droit, qu'une personne en représente une autre de sorte qu'elle est en mesure d'influer sur la situation juridique du commettant à l'égard de tierces parties.

[55] Greer a dit que l'utilisation du titre «mandataire» ne crée pas en soi une relation de mandataire, et que le ministre a utilisé le mot «mandataire» qui se trouve dans la définition dans son sens générique, alors que la définition légale du «transporteur» renvoie au sens plus formel de ce mot.

[56] Pour étayer cette prétention, Greer a soutenu que la démarche traditionnelle en matière d'interprétation de lois bilingues consiste à identifier le sens que

which is shared by both versions of the legislation.

[57] Greer pointed to the fact that the French version of the definition of a transportation company uses not the word “agent” but the word “mandataires”. “Mandataires” was said to put some practical and logical limit on the definition of a transportation company and to show that the intent of Parliament was to impose financial responsibility on those truly involved in bringing undocumented people to Canada. The Minister’s interpretation was said by Greer to result in unfair, unjust and absurd results.

[58] I begin my analysis by having regard to the direction from the Federal Court of Appeal in *Flota Cubana*, at pages 316-317, that courts must continue to employ ordinary principles of statutory interpretation when construing bilingual legislation: “[t]he 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 strategies”.

[59] As to the statute’s purpose, in *Flota Cubana*, at page 321, the Court of Appeal found that the “overarching purpose [of the legislation at issue] 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”.

[60] Having regard to the purpose of Part V of the Act to transfer removal costs to the company “which brought those persons into the country” and to discourage transportation companies from bringing in illegal entrants, I believe that the more restrictive meaning reflected in the French version of the definition of a “transportation company” best accords with the purpose of Part V of the Act. The “one-off” nature

partagent l’une et l’autre des versions de la disposition et de lui conférer un tel sens.

[57] Greer a souligné le fait que la version française de la définition de «transporteur» n’utilise pas le mot «agent», mais plutôt le mot «mandataire». Or, a-t-on soutenu, le mot «mandataire» impose une certaine limite pratique et logique à la définition de «transporteur», et il démontre que l’intention du législateur était d’imposer une responsabilité financière aux transporteurs véritablement impliqués dans le transport de personnes sans papiers vers le Canada. Greer a fait valoir que l’interprétation du ministre donnait lieu à des résultats inévitables, injustes et absurdes.

[58] J’entame mon analyse en considérant les directives de la Cour d’appel fédérale qui se trouvent aux pages 316 et 317 de l’arrêt *Flota Cubana*, selon lesquelles les tribunaux doivent continuer à utiliser les principes ordinaires d’interprétation législative pour interpréter les lois bilingues: «[l]e 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 stratégies d’interprétation».

[59] Pour ce qui est de l’objectif que vise la loi, la Cour d’appel a conclu, dans l’arrêt *Flota Cubana*, à la page 321, que le «but principal [de la loi en cause] 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».

[60] Pour ce qui est de l’objectif de la partie V de la Loi, qui consiste à imputer les frais de renvoi aux transporteurs «qui [. . .] ont amené [. . .] [de telles personnes] au pays» et à décourager les transporteurs d’amener au Canada des personnes qui n’ont pas le droit d’y entrer ou d’y demeurer, j’estime que le sens plus restrictif qui se reflète dans la version française de la définition du «transporteur» est le sens le plus

of a shipping agent's relationship with a vessel and the fact that such relationship might be created when a vessel is already out of port carrying stowaways and *en route* to Canada, is such that I cannot reasonably conclude that a simple medium can be said to bring illegal entrants into Canada or to have any meaningful ability to discourage transportation vessels from bringing those people to Canada. I accept that requiring an "agent" to be a true agent in the legal sense puts a logical and practical limit on the definition of a transportation company, and that such limit best accords with the purpose of the legislation.

[61] Notwithstanding the broad interpretation given to the definition of a transportation company by the Court of Appeal in *Flota Cubana*, I find nothing in the reasons of the Court which requires the imposition of liability on an entity which has only a casual connection to a vessel.

[62] Similarly, I find nothing in my interpretation which would be contrary to the purpose of Part V of the Act. By July 28, 1992, the captain of the M/V *Trade Carrier* certified to Immigration authorities that Mr. Nizam failed to be aboard the vessel when it departed Vancouver. The vessel remained in Canadian waters until August 1, 1992. Immigration authorities were free during that period to seize or detain the vessel for the purpose of ensuring payment, or the posting of security for payment, of removal costs. The broader interpretation of "agent" is not needed for recourse to be available.

[63] Moreover, when construing legislation, as a general rule, unjust or unreasonable results are viewed to be absurd results, and hence, unintended. The Minister's interpretation captures a number of different circumstances. It appears that as long as a shipping agent such as Greer provided any service to a vessel, no matter how insignificant, and whether as agent for the charterer of a vessel, the shipper of cargo, or the receiver of cargo, it would be liable as a transportation

conforme à cet objectif. Compte tenu de la nature «particulière» du lien qui existe entre l'agent maritime et le navire, et du fait qu'un tel lien peut être établi une fois que le navire a déjà quitté le port avec des passagers clandestins et qu'il est en route pour le Canada, je ne peux raisonnablement conclure qu'on puisse soutenir qu'un simple intermédiaire fait entrer au Canada des personnes qui n'ont pas le droit d'y entrer ou d'y demeurer, ou qu'il a une quelconque capacité de dissuader les navires de transport d'amener de telles personnes au Canada. J'accepte qu'exiger qu'un «agent» soit un véritable mandataire au sens juridique du terme impose une limite logique et pratique à la définition du «transporteur», et qu'une telle limite est ce qu'il y a de plus conforme à la loi.

[61] Malgré l'interprétation large que la Cour d'appel a donnée à la définition du terme «transporteur» dans l'arrêt *Flota Cubana*, j'estime que les motifs de la Cour n'exigent nullement qu'une responsabilité soit imposée à une entité qui n'entretient qu'un lien occasionnel avec un navire.

[62] De la même façon, j'estime que mon interprétation ne va nullement à l'encontre de l'objectif de la partie V de la Loi. Le 28 juillet 1992, le commandant du MS *Trade Carrier* avait certifié aux autorités de l'Immigration que M. Nizam n'était pas à bord du navire quand ce dernier a quitté Vancouver. Or, le navire est demeuré en eaux canadiennes jusqu'au 1^{er} août 1992. Les autorités de l'Immigration pouvaient, au cours de cette période, saisir ou détenir le navire pour s'assurer que les frais de renvoi en cause leur seraient remboursés, ou encore obtenir une garantie de paiement. Il n'est pas nécessaire d'interpréter largement le terme «mandataire» pour que le recours soit disponible.

[63] En outre, il existe une règle générale en matière d'interprétation des lois selon laquelle les résultats injustes ou déraisonnables sont considérés comme étant absurdes et, partant, non voulus. Or, l'interprétation que propose le ministre vise un certain nombre de circonstances distinctes. Il semble qu'aussi longtemps qu'un agent maritime tel Greer fournissait des services à un navire, peu importe que de tels services aient été négligeables et qu'il ait agi en tant que mandataire de

company. Greer argued that under the Minister's interpretation the Canadian Wheat Board would be an agent of a transportation company where it arranges for a terminal to load cargo on a vessel, and that a bunker broker who, for commission, arranged for the sale of fuel to a vessel in port would be an "agent thereof".

[64] Requiring a formal agency relationship to exist places a shipping agent or other entity in such proximity to the transportation company that the formal agent could be said to at least have some ability to discourage transportation vessels from bringing illegal entrants to Canada. It also makes it more likely that an agreement could be reached as to indemnification of the agent by the principal, a factor which might of itself provide one disincentive to owners and operators of vessels.

[65] Having concluded that the definition of a "transportation company" requires a formal agency relationship when referring to "any agent", it is next necessary to consider whether Greer established that the Minister's decision treating it as the "agent" of a person or group of persons carrying or providing for the transportation of persons does not meet the standard of reasonableness *simpliciter*.

[66] As to the nature of a formal agency relationship, in *R. v. Kelly*, [1992] 2 S.C.R. 170, the majority of the Supreme Court of Canada commented in the following manner at pages 183 and 184:

The Nature of Agency

In *The Law of Agency* (5th ed. 1983), Fridman suggests at p. 9 the following definition of agency:

Agency is the relationship that exists between two persons when one, called the *agent*, is considered in law to represent the other, called the *principal*, in such a way as to be able to affect the principal's legal position in respect

l'affréteur d'un navire, du chargeur de la cargaison ou du réclamateur de celle-ci, sa responsabilité serait engagée en tant que transporteur. Greer a soutenu qu'en vertu de l'interprétation que propose le ministre, la Commission canadienne du blé serait le mandataire d'un transporteur lorsqu'elle prendrait des dispositions pour qu'un terminal charge une cargaison dans un navire, et qu'un courtier en carburant qui, moyennant une commission, prendrait des dispositions en vue de la vente de carburant à un navire qui se trouve dans un port serait un «mandataire de ce dernier».

[64] Exiger qu'il existe une relation de mandataire en bonne et due forme met un agent maritime ou une quelconque autre entité dans une position si proche du transporteur qu'on pourrait soutenir que le mandataire en bonne et due forme a, à tout le moins, une certaine capacité de dissuader les navires de transport de faire entrer illégalement des individus au Canada. Une telle exigence rend également plus probable la conclusion d'une entente visant l'indemnisation de l'agent par le commettant, un facteur qui, en soi, pourrait dissuader les propriétaires et exploitants de navires.

[65] Comme j'ai conclu que la définition de «transporteur» exige qu'il y ait une relation de mandataire en bonne et due forme lorsqu'elle renvoie aux «mandataires», je dois maintenant trancher la question de savoir si Greer a établi que la décision du ministre de la considérer comme étant le «mandataire» d'une personne ou d'un groupe de personnes qui transportent ou font transporter des personnes satisfait ou non à la norme de la décision raisonnable *simpliciter*.

[66] Pour ce qui est de la nature de la relation de mandataire en bonne et due forme, les juges majoritaires de la Cour suprême du Canada ont fait les remarques suivantes dans l'arrêt *R. c. Kelly*, [1992] 2 R.C.S. 170, aux pages 183 et 184:

La nature du mandat

Dans *The Law of Agency* (5^e éd. 1983), Fridman propose, à la p. 9, la définition suivante du mandat:

[TRADUCTION] Le mandat est le rapport qui existe entre deux personnes dont l'une, l'*agent*, est en droit considérée comme la représentante de l'autre, le *commettant*, si bien que cet agent peut, par la conclusion de contrats ou

of strangers to the relationship by the making of contracts or the disposition of property. [Emphasis in original.]

The principal must be able to place trust and confidence in the agent since the agent has the authority to affect the legal position of the principal. This is perhaps the focus of the relationship. In essence the agent acts to achieve the same results that would have been obtained if the principal had acted on his or her own account. The influence the agent can have on the affairs of the principal and the power to take action on behalf of the principal are significant. They are of such great significance that it follows as the night the day that the agent must always act in the best interests of the principal.

[67] In *Trophy Foods Inc. v. Scott et al.* (1995), 140 N.S.R. (2d) 92, the Nova Scotia Court of Appeal, at page 101, quoted with approval from Fridman's *The Law of Agency*, 4th ed. and paraphrased the thesis of his treatise as "[t]he essence of a true principal and agency relationship is the power of the agent to affect the legal position of the principal by entering into contracts with third parties that bind the principal".

[68] Greer submitted that it was not an agent for the following reasons:

(a) it was not hired by the owner or the operator of the vessel, but rather was hired indirectly by the charterer of the vessel; and

(b) it had no authority to bind the principal or to alter the legal position of the principal.

[69] In advancing the argument that Greer was not an agent of a transportation company because it was hired not by the vessel's owner or operator but rather was hired by the charterer's agent, Greer placed reliance on the distinction to be made between those providing services at a charterer's request and those supplying services at the owner's request. Greer relied upon the decision of the Federal Court of Appeal in *Jian Sheng Co. v. Great Tempo S.A.*, [1998] 3 F.C. 418 to assert that absent a partnership or a joint venture agreement, the operation of a vessel for the carriage of goods by sea is not a joint venture between the owner and the charterer.

l'aliénation de biens, influencer sur la situation juridique du commettant à l'égard de tierces parties. [En italique dans l'original.]

Le commettant doit pouvoir faire confiance à l'agent car ce dernier peut influencer sur sa situation juridique. C'est peut-être là l'élément central du rapport. Essentiellement, l'agent vise à atteindre les mêmes résultats que ceux qu'aurait atteints le commettant s'il avait agi pour son compte. L'agent peut exercer une si grande influence sur les affaires du commettant et il possède un si grand pouvoir d'agir pour le compte de ce dernier qu'il doit, cela va de soi, agir en tout temps au mieux des intérêts du commettant.

[67] Dans son arrêt *Trophy Foods Inc. v. Scott et al.* (1995), 140 N.S.R. (2d) 92, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a cité avec approbation, à la page 101, l'ouvrage de Fridman intitulé *The Law of Agency*, 4^e éd., et a paraphrasé la thèse du traité de ce dernier, mentionnant que [TRADUCTION] «l'essence même d'une véritable relation entre commettant et agent est le pouvoir de celui-ci d'influer sur la situation juridique du commettant en concluant des contrats avec des tiers qui lient le commettant».

[68] Greer a soutenu qu'elle n'était pas un mandataire pour les raisons suivantes:

a) ce n'est pas le propriétaire ou l'exploitant du navire qui a fait appel à ses services, mais plutôt l'affrètement du navire; et

b) elle n'avait pas le pouvoir de lier le commettant ou de modifier la situation juridique de ce dernier.

[69] Pour soutenir qu'elle n'était pas le mandataire d'un transporteur vu ce n'est pas le propriétaire ou l'exploitant du navire qui a fait appel à ses services, mais plutôt l'affrètement, Greer s'est fondée sur la distinction qu'on doit faire entre ceux qui fournissent des services à la demande d'un affrètement et ceux qui le font à la demande du propriétaire. Greer s'est fondée sur l'arrêt *Jian Sheng Co. c. Great Tempo S.A.*, [1998] 3 C.F. 418, de la Cour d'appel fédérale pour soutenir qu'en l'absence d'un contrat de société ou d'une entente de coentreprise, l'exploitation d'un navire en vue du transport de marchandises par mer ne constitue pas une coentreprise du propriétaire et de l'affrètement.

[70] With respect to this submission, the evidence before me is to the following effect. Greer received a telex dated July 17, 1992, from Brokerage instructing Greer, among other things, to “handle the agency” of the vessel and to keep Brokerage “constantly advised of all loading instructions [Greer] received from charterers”. In a subsequent telex, Greer sought instructions from Brokerage with respect to possible overtime for berthing and with respect to the bill of lading release. Brokerage advanced monies for disbursements to Greer on July 22, 1992. Further communication indicates that the shipowner approved a sample bill of lading submitted by Greer regarding the cargo, and that Greer was given authorization to sign bills of lading on behalf of the Master/vessel “in strict conformity with the sample”. A letter providing such authorization referred to Greer as the “Charterer’s agents”. Greer’s disbursement account submitted to Brokerage setting out charges in relation to the various services provided by Greer referred to Brokerage as the “Principal” and under the subheading “General” (expenses) included an “Agency Fee”. In a telex dated July 28, 1992, Greer advised Brokerage that six crew members had deserted from the vessel, that CIC would require a bond totalling US\$30,000 and that Greer would notify Brokerage when it received an invoice. Another telex received by Greer was to the effect that Brokerage, on behalf of the shipowners, gave instructions to the vessel Master as to the specific wording of the bill of lading. On July 28, 1992, Greer advised Brokerage that “Greer Shipping Ltd. as agents for Dyson NY hereby hold[s] the Master and/or owners responsible for any delay costs relating to the Master’s refusal to sign the bill of lading as stipulated in the charter party.” Finally, the Crew Index form completed in respect of the deserted crew member Mr. Nizam, dated July 30, 1992, noted Greer Shipping Ltd. to be the carrier’s “agent”.

[71] From the evidence it therefore appears that Greer performed services and worked as a representa-

[70] En ce qui concerne cette prétention, voici ce qu’il ressort de la preuve qui m’a été soumise. Greer a reçu un télex daté du 17 juillet 1992 de Brokerage, dans lequel cette dernière lui demandait notamment [TRADUCTION] «[d’]agir en tant que mandataire» du navire et de la tenir [TRADUCTION] «constamment au courant de toutes les directives de chargement que [Greer] recevrait des affréteurs». Dans un télex ultérieur, Greer demandait des directives à Brokerage concernant la possibilité que l’accostage donne lieu de temps supplémentaire et à l’égard de la délivrance du connaissement. Brokerage a remis des fonds à Greer afin de couvrir les débours de celle-ci le 22 juillet 1992. Il ressort d’une autre communication que le propriétaire du navire avait approuvé un échantillon de connaissement que Greer avait soumis à l’égard de la cargaison, et que Greer avait reçu l’autorisation de signer des connaissements pour le compte du commandant du navire [TRADUCTION] «strictement conformes à l’échantillon». Une lettre conférant cette autorisation à Greer renvoyait à celle-ci en tant que [TRADUCTION] «mandataires de l’affréteur». La note de débours que Greer avait soumise à Brokerage et qui établissait les frais relatifs aux divers services qu’elle avait fournis mentionnait que Brokerage était le «commettant», et elle comprenait, sous la rubrique intitulée [TRADUCTION] «Général (dépenses)», une [TRADUCTION] «commission de mandataire». Dans un télex daté du 28 juillet 1992, Greer informait Brokerage que six membres de l’équipage avaient quitté le navire, que CIC exigerait un cautionnement de 30 000 \$US, et qu’elle l’aviserait lorsqu’elle recevrait une facture. Selon un autre télex que Greer avait reçu, Brokerage avait, pour le compte des propriétaires du navire, donné des directives précises au commandant du navire au sujet du libellé du connaissement. Le 28 juillet 1992, Greer a informé Brokerage que [TRADUCTION] «Greer Shipping Ltd., en tant que mandataires de Dyson NY, tient par la présente le commandant et/ou les propriétaires du navire responsables de tout frais de retard liés au refus du commandant de signer le connaissement comme le stipule la charte-partie». Enfin, la fiche de marin qui avait été remplie à l’égard du marin déserteur M. Nizam, datée du 30 juillet 1992, mentionnait que Greer Shipping Ltd. était le «mandataire» du transporteur.

[71] Il ressort donc de la preuve que Greer avait fourni des services et travaillé en tant que représen-

tive for both the shipowner/operator (through Brokerage), and the charterer (through Dyson).

[72] This undercuts the effect of Greer's submission that it was not hired by the vessel's owner/operator. At the least Greer was providing services to, and acting on behalf of, the owner/operator with implicit consent.

[73] Moreover, while Greer relies on the *Jian Sheng*, *supra*, decision to argue that a charterer is not necessarily a carrier, I am not certain that this distinction, drawn in cases of liability for the carriage of goods at sea, is applicable to consideration of the definition of a "transportation company" under the Act. That definition does not make relevant issues of vessel ownership or charterer's status, but rather looks to that person or group of persons who "transport" or "provide" for the transportation of persons or goods. Given the policy which underlies Part V of the Act, it may well be that either the charterer or the owner of a vessel may be a transportation company to the extent that they transport or provide for the transportation of persons or goods.

[74] Finally, Greer's submission that it is not an "agent" because it was not hired by the owner or operator of the vessel is not supported by authority which has considered the general position of a ship's agent when acting for shipowners and charterers. In *Blandy Brothers & Co., Lda. v. Nello Simoni, Ltd.*, [1963] 2 Lloyd's Rep. 393 (C.A.), the Court had before it a claim by shipping agents against the charterer of a number of vessels. In the course of the decision the Court commented, as a matter of law, on the authority of a ship's agent. In response to the question [at page 403], "[i]s it possible to deduce from general principles and from the general law relating to the obligations of shipowners and charterers in a situation such as this what the scope of the ship's agent's authority must be unless there is some evidence which tends to enlarge it or restrict it?", Lord Justice Pearson noted, at page 404, "[t]he ship's agent

tante du propriétaire/exploitant du navire (par l'entremise de Brokerage) ainsi que de l'affrèteur (par l'entremise de Dyson).

[72] Cela a pour effet de miner la prétention de Greer selon laquelle le propriétaire/exploitant du navire n'avait pas retenu ses services. À tout le moins, Greer fournissait des services au propriétaire/exploitant du navire et agissait pour le compte de ce dernier avec son consentement implicite.

[73] En outre, bien que Greer se fonde sur la décision *Jian Sheng*, précitée, pour soutenir qu'un affrèteur n'est pas nécessairement un transporteur, je ne suis pas convaincue que cette distinction, qu'on établit dans les cas de responsabilité à l'égard du transport de marchandises par mer, s'applique à l'examen de la définition du «transporteur» aux termes de la Loi. Cette définition ne rend pas pertinentes les questions de la propriété du navire ou du statut de l'affrèteur; elle renvoie plutôt à la personne ou au groupe de personnes qui «transportent» ou «organisent» le transport de personnes ou de marchandises. Compte tenu des considérations qui sous-tendent la partie V de la Loi, il se peut fort bien que l'affrèteur ou encore le propriétaire d'un navire constitue un transporteur dans la mesure où il transporte ou organise le transport de personnes ou de marchandises.

[74] Enfin, la prétention de Greer qu'elle n'est pas un «mandataire» parce que ni le propriétaire ni l'exploitant du navire n'a retenu ses services n'est pas étayée par les décisions qui ont examiné la position générale dans laquelle se trouvait l'agent maritime qui agissait pour le compte de propriétaires de navires ou d'affrèteurs. Dans l'arrêt *Blandy Brothers & Co., Lda. v. Nello Simoni, Ltd.*, [1963] 2 Lloyd's Rep. 393 (C.A.), la Cour était saisie d'une demande d'agents maritimes contre l'affrèteur d'un certain nombre de navires. Dans sa décision, la Cour a fait des remarques, sur le plan du droit, au sujet du pouvoir de l'agent d'un navire. En réponse à la question de savoir si [à la page 403] [TRADUCTION] «on peut déduire de principes généraux et du droit en général concernant les obligations des propriétaires de navires et affrèteurs dans une situation comme la présente affaire quelle doit être la portée du pouvoir de l'agent du

is, in the normal case, the agent of the shipowner at the particular port, and the ship's agent, therefore, at that port stands in the shoes of the shipowner; and it is reasonable to suppose that he has the authority to do whatever the shipowner has to do at that port". Lord Justice Diplock agreed noting, at page 404, "[i]n those circumstances it seems to me that the learned Judge was right in saying, as he did, that the ship's agent's authority, in the absence of specific instructions, is a matter of general law. In this case, the plaintiffs were appointed ship's agents to load five cargoes at Funchal on five different ships. Such instructions, in my view, authorize the agent to perform at the port those duties which are incumbent upon the shipowner in relation to the carriage of the goods".

[75] In any event, I believe it preferable to analyse the nature of Greer's relationships and whether they qualify to make Greer an agent in the formal sense in all the circumstances of this matter. The fact that Greer was appointed to act in respect of the vessel by Dyson is merely one of the circumstances of the case. It alone, in my view, is not determinative of whether Greer operated as an agent of a transportation company.

[76] As to the nature of Greer's relationships, it is evident that the parties themselves used language indicative that they operated in an "agency" relationship. The agreement between Greer and Brokerage was for Greer to carry out the "agency of the vessel" for which Greer was paid an "agency fee" by its "principal", Brokerage. The Master of the vessel also appears to have noted Greer as the ship's "agent" on the Crew Index form submitted to Employment and Immigration Canada. However, the language used by the parties is not determinative of the true nature of the relationship.

navire à moins qu'une quelconque preuve tend à l'élargir ou le restreindre», le lord juge Pearson a souligné, à la page 404, que [TRADUCTION] «l'agent du navire est habituellement l'agent du propriétaire au port en question, et il agit donc, à ce port, pour le compte du propriétaire du navire; et il est raisonnable de supposer qu'il a le pouvoir de faire tout ce que le propriétaire du navire doit faire à ce port». Le lord juge Diplock a souscrit à cet avis, faisant remarquer, à la page 404, que [TRADUCTION] «dans ces circonstances, il me semble que le juge avait raison de dire, comme il l'a fait, que le pouvoir de l'agent du navire, en l'absence de directives précises, est une question de droit général. En l'espèce, les demandeurs ont été désignés en tant qu'agents du navire en vue du chargement de cinq cargaisons à Funchal à bord de cinq navires distincts. De telles directives, à mon avis, autorisent l'agent à remplir, au port, les tâches qui incombent au propriétaire du navire en ce qui concerne le transport des marchandises».

[75] Quoi qu'il en soit, j'estime qu'il est préférable d'analyser la nature des relations de Greer et de trancher la question de savoir si elles font de cette dernière un mandataire au sens propre du terme compte tenu de l'ensemble des circonstances de la présente affaire. Le fait que Greer ait été désignée par Dyson pour prendre des mesures à l'égard du navire n'est qu'une des circonstances de l'affaire qui, en soi, n'est pas déterminante selon moi pour ce qui est de la question de savoir si Greer agissait en tant que mandataire d'un transporteur.

[76] En ce qui concerne la nature des relations de Greer, il est évident que les parties elles-mêmes ont utilisé un libellé qui indique qu'il s'agissait d'une relation de «mandataire». L'entente conclue entre Greer et Brokerage prévoyait que Greer agirait en tant que [TRADUCTION] «mandataire du navire», et qu'à ce titre, son «commettant», Brokerage, lui verserait une [TRADUCTION] «commission de mandataire». Le commandant du navire paraît également avoir mentionné sur la fiche de marin qui a été remise à Emploi et Immigration Canada que Greer était le «mandataire» du navire. Cependant, le libellé que les parties ont utilisé ne permet pas de déterminer la véritable nature de la relation.

[77] I find nevertheless that Greer's situation appears to satisfy the general definition of agency as found in the authorities: Greer had express authority to act on behalf of Brokerage, the "principal", and consented at least impliedly to so act (see: *Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., Vol. 1, at page 145). Greer performed a service for its principal, Greer represented the vessel and Brokerage to outsiders, and Greer could have acquired rights for its principal and subjected it to liabilities by signing bills of lading.

[78] While acknowledging its authority to sign bills of lading, Greer argued that its authority to do so was "ministerial" and that it had no independent discretion. Greer relied upon *dicta* in *Berkshire, The*, [1974] 1 Lloyd's Rep. 185 (Q.B. (Adm. Ct.)) to argue that the signing of a bill of lading is a ministerial act so as to vitiate the agency quality of its relationship with the shipowner.

[79] I do not find this submission to be supported by authority. In *Paterson SS Ltd. v. Aluminum Co. of Can.*, [1951] S.C.R. 852 the Supreme Court considered the effect of a bill of lading signed by shipping agents appointed by the charterer of a vessel. Justice Rand, whose reasons were concurred with by Chief Justice Rinfret and Justice Fauteux (the other members of the Court concurring with the result), stated at page 854 as a general principle that:

For the purpose of committing cargo to carriage, the captain, the charterer and the ship's agent are all agents of the owner, acting in the name of the captain; and where the charterer has the authority, as here, to sign for the captain, that he may appoint and act by an agent would seem to me to be unquestionable.

[80] Greer also relied upon *dicta* of the learned Prothonotary Hargrave in *International Chartering Services Ltd. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 148 F.T.R. 151 (F.C.T.D.), to the effect that it was arguable, and perhaps a fact, that there the plaintiff's shipping agent was not a transpor-

[77] J'estime néanmoins que la situation de Greer paraît satisfaire à la définition générale du mandat que fournit la jurisprudence: Greer avait exprimé son pouvoir d'agir pour le compte de Brokerage, le «commettant», et avait consenti, à tout le moins de façon implicite, à remplir cette fonction (voir *Halsbury's Laws of England*, 3^e éd., vol. 1, à la page 145). Greer a fourni un service à son commettant, elle représentait le navire et Brokerage devant des tiers, et elle aurait pu acquérir des droits pour le compte de son commettant de même que lui imposer des responsabilités en signant des connaissements.

[78] Bien qu'elle ait reconnu son pouvoir de signer des connaissements, Greer a soutenu que ce pouvoir était de nature «ministérielle» et qu'elle n'avait pas de pouvoir discrétionnaire indépendant à cet égard. Greer s'est fondée sur des remarques incidentes faites dans la décision *Berkshire, The*, [1974] 1 Lloyd's Rep. 185 (Q.B. (Adm. Ct.)), pour soutenir que le fait de signer un connaissement constitue un acte ministériel qui vicie la qualité de «mandataire» de sa relation avec le propriétaire du navire.

[79] À mon avis, cette prétention n'est pas étayée par la jurisprudence. Dans l'arrêt *Paterson SS Ltd. v. Aluminum Co. of Can.*, [1951] R.C.S. 852, la Cour suprême a examiné l'effet d'un connaissement signé par des agents maritimes désignés par l'affréteur d'un navire. Le juge Rand, qui a exposé des motifs auxquels le juge en chef Rinfret et le juge Fauteux ont souscrit (les autres membres de la Cour souscrivant au résultat), a énoncé, à la page 854, le principe général suivant:

[TRADUCTION] Pour les fins du transport d'une cargaison, le capitaine, l'affréteur et l'agent du navire sont tous des mandataires du propriétaire qui agissent au nom du capitaine; et lorsque l'affréteur a le pouvoir, comme c'est le cas en l'espèce, de signer pour le capitaine, il ne fait pas de doute selon moi qu'il peut désigner un mandataire et agir par l'entremise de ce dernier.

[80] Greer s'est également fondée sur des remarques incidentes que le protonotaire Hargrave a faites dans *International Chartering Services Ltd. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 148 F.T.R. 151 (C.F. 1^{re} inst.), selon lesquelles on pouvait soutenir, voire il se pouvait même, que

tation company. However, I find the case distinguishable as there the agent appears to have lacked authority to sign bills of lading. The only connection between the agent and the owner was said to be that the agent prepared a custom's declaration for the owner and forwarded advice from Canadian Immigration authorities to the owner. As well, there is no indication from the reasons that the decision of the Court of Appeal in the *Flota Cubana* case was cited to the Prothonotary.

[81] While it is true that Greer's role was narrowly circumscribed in that Greer sought instructions from Brokerage in respect of the services provided to the vessel and could not negotiate the wording of bills of lading, I conclude that it was not unreasonable for the Minister to determine that the central criteria of an agency relationship were satisfied in the present case.

(iv) Was there any breach of procedural fairness due to delay and lack of disclosure?

[82] In arguing this point, Greer first asserted that it was denied any opportunity to participate in the decision-making process, and that there was not proper disclosure as to who made the decision, what was considered, and what the basis for the decision was. This was said to amount to a flawed process, contrary to the general duty of procedural fairness. Reliance was placed upon the decision of the Supreme Court of Canada in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817. Second, Greer asserted that there had been undue delay to the extent of breaching the duty of fairness. Reliance was placed upon *Conille v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 F.C. 33 (T.D.).

[83] On September 9, 1992, CIC wrote to Greer setting out the fact of Mr. Nizam's desertion of July 27, 1992 and stating:

l'agent maritime de la demanderesse dans cette affaire n'était pas un transporteur. Cependant, j'estime qu'on peut distinguer cette affaire de la présente espèce vu que l'agent, dans cette affaire, paraissait ne pas avoir de pouvoir de signer des connaissements. On a soutenu que le seul lien qui existait entre l'agent et le propriétaire provenait du fait que l'agent avait préparé une déclaration de douane pour le compte du propriétaire et qu'il avait transmis à ce dernier un avis qu'il avait reçu des autorités canadiennes de l'Immigration. De plus, il ne ressort nullement des motifs que le protonotaire s'est fondé sur l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Flota Cubana*.

[81] Bien qu'il faille reconnaître que le rôle de Greer avait été strictement défini étant donné qu'elle avait demandé des directives en s'adressant à Brokerage au sujet des services qu'elle devait fournir au navire et qu'elle ne pouvait négocier le libellé des connaissements, je conclus que le ministre n'a pas pris une décision déraisonnable en concluant qu'il avait été satisfait aux principaux critères de la relation de mandataire dans la présente affaire.

(iv) Une violation de l'équité procédurale a-t-elle eu lieu en raison d'un retard ou d'une absence de communication?

[82] En faisant valoir cet argument, Greer a d'abord soutenu qu'elle a été privée de l'occasion de prendre part au processus de prise de décision et qu'on ne lui a pas convenablement communiqué qui avait pris la décision, ce dont on avait tenu compte, et quel était le fondement de la décision. Elle a fait valoir qu'il s'agissait là d'un processus vicié qui allait à l'encontre de l'obligation générale de respecter l'équité procédurale. Elle s'est fondée à cet égard sur l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817. Deuxièmement, Greer a avancé qu'il y avait eu un retard indu qui avait donné lieu à une atteinte de l'obligation d'agir équitablement. Elle s'est fondée à cet égard sur la décision *Conille c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 C.F. 33 (1^{re} inst.).

[83] Le 9 septembre 1992, CIC a écrit à Greer pour l'informer du fait que M. Nizam avait déserté le navire le 27 juillet 1992, mentionnant:

Please be advised that the Immigration Act holds the transportation company liable for detention and deportation costs (Immigration Act 87(3)) and we, therefore, are asking for a deposit of five thousand dollars (\$5,000.00) under the authority of Section 93 of the Immigration Act.

We would appreciate your prompt attention to this matter.

[84] Greer made no response to that letter.

[85] Thereafter, on February 6, 1998, two days after Mr. Nizam's arrest and apprehension, CIC advised Greer by fax of Mr. Nizam's scheduled removal and advised of the estimated removal costs. Greer was asked to call if it had any questions. Greer advised that CIC could proceed with the removal and that Greer would not be making arrangements to convey Mr. Nizam.

[86] On March 6, 1998, CIC submitted to Greer a "Record of Transportation Company Liability" which named Greer as the transportation company and showed total expenses of \$10,000.09. There is no evidence of any response from Greer.

[87] Monthly statements to Greer followed, with no response.

[88] On December 31, 1998, CIC advised Greer that it would take steps to recover the debt.

[89] In view of Greer's own inaction, I can find no breach of procedural fairness. In September of 1992 Greer was put on notice that CIC would be looking to it for payment of removal costs. Greer could have taken issue with that at the time. Thereafter any delay resulted from Mr. Nizam's actions and the inability to calculate removal costs prior to the actual removal. Greer could have again objected to the respondent's position or made submissions following receipt of the fax in February of 1998. In those circumstances, I cannot conclude that the delay, or the process followed, constituted any breach of the duty of procedural fairness.

[TRADUCTION] Sachez que la Loi sur l'immigration tient le transporteur responsable des frais de détention et d'expulsion (par. 87(3) de la Loi sur l'immigration) et qu'en conséquence, nous exigeons un dépôt de cinq mille dollars (5 000 \$) en vertu des pouvoirs que confère l'article 93 de la Loi sur l'immigration.

Nous apprécierions que vous portiez rapidement attention à la présente affaire.

[84] Greer n'a pas répondu à cette lettre.

[85] Par la suite, soit le 6 février 1998, deux jours après l'arrestation de M. Nizam, CIC a envoyé une télécopie à Greer pour l'informer du renvoi prévu de M. Nizam et lui communiquer une estimation des frais qu'occasionnerait le renvoi. CIC invitait Greer à lui téléphoner si elle avait des questions. Greer a dit à CIC qu'on pouvait renvoyer M. Nizam et qu'elle ne prendrait pas de dispositions en ce qui concerne le transport de ce dernier à destination.

[86] Le 6 mars 1998, CIC a soumis à Greer un «registre des frais à la charge du transporteur» qui la désignait en tant que transporteur et l'informait du montant total des dépenses, soit 10 000,09 \$. Aucune preuve n'établit que Greer a répondu à ce registre.

[87] Des relevés mensuels ont été envoyés à Greer, mais celle-ci n'y a pas répondu.

[88] Le 31 décembre 1998, CIC a informé Greer qu'on prendrait des mesures afin de recouvrer la créance.

[89] Compte tenu de l'inaction de Greer, j'estime qu'il n'y a pas eu d'atteinte à l'équité procédurale. En septembre 1992, Greer a été avisée que CIC chercherait à se faire rembourser par elle les frais du renvoi de M. Nizam. Greer aurait pu contester cette intention de CIC à ce moment-là. Par la suite, tout retard a été suscité par les actions de M. Nizam et l'impossibilité de déterminer les frais de renvoi avant que celui-ci n'ait lieu. Greer aurait pu de nouveau s'objecter à la position du défendeur ou faire des observations après avoir reçu la télécopie de février 1998. Dans les circonstances, je ne peux conclure que le retard, ou le processus qui a été suivi, constituait une quelconque violation de l'obligation de respecter l'équité procédurale.

(v) Were the monies said to be owing by Greer properly set off?

[90] Supplementary written submissions dealing with this issue were filed by both parties after the hearing of the oral argument. Attached to the Minister's submissions were a "Minister's Delegation Document" signed by the Minister and an "Acceptance of Financial Authorities" document. Greer objected to the admission of these documents on the ground that they should have been introduced by way of proper affidavit evidence, thus providing an opportunity for cross-examination.

[91] I agree. This issue was clearly raised by Greer in its materials and all required evidence should have been produced in accordance with all of the requirements of the rules of the Court. I have therefore not relied upon those documents.

[92] The set-off was justified by the Minister on the basis of section 155 of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11 which provides:

155. (1) Where any person is indebted to

(a) Her Majesty in right of Canada, or

(b) Her Majesty in right of a province on account of taxes payable to any province, and an agreement exists between Canada and the province whereby Canada is authorized to collect the tax on behalf of the province,

the appropriate Minister responsible for the recovery or collection of the amount of the indebtedness may authorize the retention of the amount of the indebtedness by way of deduction from or set-off against any sum of money that may be due or payable by Her Majesty in right of Canada to the person or the estate of that person.

(2) Where, in the opinion of the Minister of Finance,

(a) any person is indebted to a province by reason of having received from the province a payment, in respect of which Canada has contributed under any Act, to which that person was not entitled, and

(b) the province has made reasonable efforts to effect recovery of the amount of such indebtedness,

(v) Les sommes d'argent qui auraient appartenu à Greer ont-elles été convenablement affectées en compensation de la dette de cette dernière?

[90] Des observations écrites supplémentaires traitant de cette question ont été déposées par l'une et l'autre partie après les plaidoiries. Les observations du ministre étaient accompagnées d'un «document de délégation du ministre» signé par le ministre et d'un document d'«acceptation des pouvoirs financiers». Greer s'est objectée à l'admission de ces documents au motif qu'on aurait dû les introduire dans le cadre d'un affidavit en bonne et due forme, ce qui lui aurait donné une occasion de faire un contre-interrogatoire à leur sujet.

[91] Je suis d'accord. Cette question a été clairement soulevée par Greer dans ses documents, et j'estime qu'on aurait dû produire tous les éléments de preuve nécessaire conformément à l'ensemble des exigences des règles de notre Cour. Je ne me suis donc pas fondée sur ces documents.

[92] Le ministre a justifié la compensation sur le fondement de l'article 155 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, qui prévoit:

155. (1) Le ministre compétent responsable du recouvrement d'une créance soit de Sa Majesté du chef du Canada, soit de Sa Majesté du chef d'une province s'il s'agit d'impôts provinciaux visés par une entente entre le Canada et la province en vertu de laquelle le Canada est autorisé à percevoir les impôts pour le compte de la province, peut autoriser, par voie de déduction ou de compensation, la retenue d'un montant égal à la créance sur toute somme due au débiteur ou à ses héritiers par Sa Majesté du chef du Canada.

(2) Le ministre, s'il estime qu'une personne est débitrice d'une province pour avoir reçu de celle-ci, sans y avoir droit, un paiement auquel le Canada a contribué en conformité avec une loi et que la province a fait des efforts raisonnables en vue de recouvrer cette créance, peut exiger la retenue, par voie de déduction ou de compensation, d'un montant égal à la créance sur toute somme due à cette personne par Sa Majesté du chef du Canada; le montant ainsi déduit, moins la partie de ce dernier qui, selon le ministre, est proportionnelle à la contribution que le Canada

the Minister may require the retention of the amount of the indebtedness by way of deduction from or set-off against any sum of money that may be due and payable by Her Majesty in right of Canada to that person, and the amount so deducted, less the portion thereof that in the opinion of the Minister is proportionate to the contribution in respect thereof made by Canada, may be paid to the province out of the Consolidated Revenue Fund.

(3) The Receiver General may recover any over-payment made out of the Consolidated Revenue Fund on account of salary, wages, pay or pay and allowances out of any sum of money that may be due or payable by Her Majesty in right of Canada to the person to whom the over-payment was made.

(4) No amount may be retained under subsection (1) without the consent of the appropriate Minister under whose responsibility the payment of the sum of money due or payable referred to in that subsection would but for that subsection be made.

[93] Greer objected arguing that while the Minister of Citizenship and Immigration was required to have authorized the set-off there was no evidence that the Minister had any involvement in the decision. The declaration in support of the application for a set-off was signed by André Couture, Director, Accounting Operations, Citizenship and Immigration Canada.

[94] In response, the Minister relied upon paragraph 24(2)(d) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, as amended by S.C. 1992, c. 1, s. 89. That paragraph is as follows:

24. (1) . . .

(2) Words directing or empowering a minister of the Crown to do an act or thing, regardless of whether the act or thing is administrative, legislative or judicial, or otherwise applying to that minister as the holder of the office, include

(a) a minister acting for that minister or, if the office is vacant, a minister designated to act in the office by or under the authority of an order in council;

(b) the successors of that minister in the office;

(c) his or their deputy; and

(d) notwithstanding paragraph (c), a person appointed to serve, in the department or ministry of state over which the minister presides, in a capacity appropriate to the doing of the act or thing, or to the words so applying.

a faite à cet égard, peut être versé à la province sur le Trésor.

(3) Le receveur général peut recouvrer les paiements en trop faits sur le Trésor à une personne à titre de salaire, de traitements ou d'allocations en retenant un montant égal sur toute somme due à cette personne par Sa Majesté du chef du Canada.

(4) La retenue d'argent prévue par le paragraphe (1) ne peut être effectuée sans l'assentiment du ministre compétent responsable, en l'absence de ce paragraphe, du paiement de la somme en cause.

[93] Greer s'est objectée à cet argument, faisant valoir que bien que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration dût autoriser la compensation, aucune preuve n'établissait que le ministre avait pris part à la décision. La déclaration produite pour étayer la demande de compensation a été signée par André Couture, directeur des opérations comptables de Citoyenneté et Immigration Canada.

[94] En réponse, le ministre s'est fondé sur l'alinéa 24(2)d) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, modifiée par L.C. 1992, ch. 1, art. 89. Voici le libellé de cet alinéa:

24. (1) [. . .]

(2) La mention d'un ministre par son titre ou dans le cadre de ses attributions, que celles-ci soient d'ordre administratif, législatif ou judiciaire, vaut mention:

a) de tout ministre agissant en son nom ou, en cas de vacance de la charge, du ministre investi de sa charge en application d'un décret;

b) de ses successeurs à la charge;

c) de son délégué ou de celui des personnes visées aux alinéas a) et b);

d) indépendamment de l'alinéa c), de toute personne ayant, dans le ministère ou département d'État en cause, la compétence voulue.

[95] While the applicability of this provision may be ousted by specific legislation, or by necessary implication, I find nothing in the Act or the *Financial Administration Act*, to oust the application of this provision. Indeed subsection 121(1) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 22] of the Act authorizes the Minister, subject to some exceptions not applicable to the present case, to authorize such persons employed in the Public Service of Canada as the Minister deems proper to exercise any of the powers that may be or are required to be exercised or performed by the Minister, and subsection 121(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 107] provides that any power exercised under subsection 121(1) by any person authorized to exercise it shall be deemed to have been exercised or performed by the Minister.

[96] As Strayer J., as he then was, noted in *Vidal v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1991), 49 Admin. L.R. 118 (F.C.T.D.), at page 138:

... it is inconceivable that Parliament intended the Governor in Council to focus on each [humanitarian and compassionate grounds] application. An extensive delegation system must be implied.

[97] I similarly find that in the present case the Minister was not required to be personally involved in the decision to set-off the sum of \$10,640.56.

CONCLUSION

[98] For all of these reasons, the application for judicial review in IMM-2639-99 will be dismissed.

[99] Respondent's counsel has ten (10) days from the receipt of these reasons to serve and file submissions with respect to the issues of costs and certification of a question. Thereafter counsel for the applicant will have ten (10) days to serve and file submissions on those issues. Respondent's counsel will then have four (4) days to serve and file any reply submissions.

[100] Following consideration of any submissions by the Court, judgment will issue dismissing this application for judicial review.

[95] Bien que l'applicabilité de cette disposition puisse être éliminée par une loi précise ou par déduction nécessaire, j'estime que ni la Loi, ni la *Loi sur la gestion des finances publiques* n'élimine l'application de cette disposition. En effet, le paragraphe 121(1) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 22] de la Loi prévoit que le ministre peut, s'il le juge indiqué, sous réserve de certaines exceptions qui ne s'appliquent pas en l'espèce, déléguer à des agents de l'administration publique fédérale les attributions que lui confèrent la Loi ou ses règlements. Par ailleurs, le paragraphe 121(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 107] prévoit que les actes accomplis par les agents visés au paragraphe 121(1) sont réputés l'avoir été par le ministre.

[96] Comme l'a souligné le juge Strayer (tel était alors son titre) dans *Vidal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1991), 49 Admin. L.R. 118 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 138:

[...] il est inconcevable que le Parlement ait souhaité que le gouverneur en conseil se penche sur chaque demande [fondée sur des motifs d'ordre humanitaire]. Un régime de délégation extensive doit être implicite.

[97] De la même façon, j'estime qu'en l'espèce, le ministre n'était pas tenu de prendre personnellement part à la décision d'obtenir une compensation à l'égard de la somme de 10 640,56 \$.

CONCLUSION

[98] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire dans l'affaire IMM-2639-99 est rejetée.

[99] L'avocate du défendeur disposera d'un délai de dix (10) jours, après avoir reçu les présents motifs, pour signifier et déposer des observations à l'égard des questions des dépens et de la certification d'une question de portée générale. Par la suite, l'avocat de la demanderesse disposera à son tour d'un délai de dix (10) jours pour signifier et déposer des observations sur ces questions. L'avocate du défendeur disposera alors d'un délai de quatre (4) jours pour signifier et déposer, le cas échéant, des observations en guise de réponse.

[100] Après avoir examiné, le cas échéant, de telles observations, la Cour rendra un jugement rejetant la présente demande de contrôle judiciaire.