

A-151-96

A-151-96

**St. Lawrence Cruise Lines Inc. (Appellant)**  
(Defendant)

**St. Lawrence Cruise Lines Inc. (appelante) (défenderesse)**

v.

c.

**Her Majesty the Queen (Respondent) (Plaintiff)**

**Sa Majesté la Reine (intimée) (demanderesse)**

**INDEXED AS: CANADA v. ST. LAWRENCE CRUISE LINES INC. (C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: CANADA c. ST. LAWRENCE CRUISE LINES INC. (C.A.)**

Court of Appeal, Desjardins and Décary J.J.A. and Chevalier D.J.—Montréal, May 15; Ottawa, June 20, 1997.

Cour d'appel, juges Desjardins et Décary, J.C.A. et juge suppléant Chevalier—Montréal, 15 mai; Ottawa, 20 juin 1997.

*Construction of statutes — Whether Government Wharves Regulations, imposing charge per passenger solely in respect of cruise vessels engaged in voyage during which passengers on board for at least one overnight period, ultra vires Public Harbours and Port Facilities Act — Vessels offering day cruises, using dock in same manner for same purposes not subject to charge — Act, s. 3 definition of “national ports policy” including objective of accessibility, equitable treatment in movement of goods and persons to users of Canadian ports — Exceptional requirement of “equitable treatment” intended to confer broader rights on users of Canadian harbours than those stemming from implied requirement of non-discrimination generally read into enactments — Act not authorizing raising revenues unless in connection with use made of facilities — Charges not complying with principle of equitable treatment — Definition of “cruise vessel” in Regulations invalid.*

*Interprétation des lois — Le Règlement sur les quais de l'État, dans la mesure où il impose des droits à l'égard de chaque passager relativement aux seuls navires de croisière qui étaient utilisés pour un voyage au cours duquel les passagers sont à bord pour au moins une nuit, était-il autorisé par la Loi sur les ports et installations portuaires publics? — D'autres navires de croisière qui n'effectuaient que des croisières d'une journée et utilisaient le même quai, de la même manière, aux mêmes fins ne payaient pas les droits visés — L'un des objectifs de la «politique portuaire nationale», définie à l'art. 3 de la Loi, est de garantir aux usagers des ports canadiens l'égalité de traitement et le libre accès aux services de transport de marchandises et de passagers — L'exigence exceptionnelle de l'«égalité de traitement» vise à conférer aux usagers des ports canadiens des droits plus amples que ceux qui découlent de l'exigence implicite de non-discrimination que les tribunaux importent généralement dans les textes de loi — La Loi n'autorise la perception de droits que si elle est associée à l'usage qui est fait des installations — L'imposition de droits visée ne respecte pas le principe d'égalité de traitement — La définition de «navire de croisière» prévue au Règlement est invalide.*

*Maritime law — Harbours — Government Wharves Regulations imposing charge per passenger solely in respect of cruise vessels engaged in voyage during which passengers on board for at least one overnight period — Vessels offering day cruises, using dock in same manner, for same purposes not subject to charges — Public Harbours and Port Facilities Act, s. 3 definition of “national ports policy” including objective of accessibility, equitable treatment in movement of goods, persons to users of Canadian ports — Act permitting raising revenue, but only in connection with use made of facilities — Charges not complying with principle of equitable treatment — Definition of “cruise vessel” in Regulations invalid.*

*Droit maritime — Ports — Le Règlement sur les quais de l'État impose des droits à l'égard de chaque passager relativement aux seuls navires de croisière qui étaient utilisés pour un voyage au cours duquel les passagers sont à bord pour au moins une nuit — D'autres navires de croisière qui n'effectuaient que des croisières d'une journée et utilisaient le même quai, de la même manière, aux mêmes fins ne payaient pas les droits visés — L'un des objectifs de la «politique portuaire nationale», définie à l'art. 3 de la Loi sur les ports et installations portuaires publics, est de garantir aux usagers des ports canadiens l'égalité de traitement et le libre accès aux services de transport de marchandises et de passagers — La Loi n'autorise la perception de droits que si elle est associée à l'usage qui est fait des installations — L'imposition de droits visée ne respecte pas le principe d'égalité de traite-*

This was an appeal from the trial judgment declaring certain sections of the *Government Wharves Regulations* valid and allowing the Crown's action for payment of charges thereunder. The appellant operates a cruise service between Kingston, Ottawa, Montréal and Québec. The passengers spend at least one night on board. In 1986 the Governor in Council amended the Regulations to impose a charge per passenger solely in respect of cruise vessels that were engaged "in a voyage during which the passengers are on board the vessel for at least one overnight period". The Minister of Transport demanded payment from the appellant of \$60,937.12, which represented the number of passengers who had used the Crawford Dock at Kingston multiplied by the amount of the charge payable from 1988 to 1995. Other cruise vessels which offered only day cruises and used the same dock in the same manner, for the same purposes and more often than the appellant's vessels, were not required to pay the charges since their passengers did not spend any nights on board. The appellant's vessels did not berth at the Crawford Dock during the night. The objective in imposing the charges was to generate revenue, regardless of the particular use made of the harbour facilities. These cruises were targeted because the charges imposed were not a "significant portion" of the cost of the cruise. The Minister of Transport, in a letter to appellant's president explained that harbour fee increases were necessitated by rising costs and the government's deficit reduction exercise. One of the objectives of the "national ports policy", as defined in *Public Harbours and Port Facilities Act*, paragraph 3(1)(c), is to provide accessibility and equitable treatment in the movement of goods and persons to users of Canadian ports. The Trial Judge held that the Regulations did not violate the principle of equitable treatment, since all overnight cruise vessels were affected; the purpose of the Governor in Council's action was valid; and that the distinction between long-term cruises and short-term cruises was not discriminatory.

The issue was whether the Regulations were *ultra vires* the enabling statute.

*Held*, the appeal should be allowed and the definition of "cruise vessel" in *Government Wharves Regulations*, sections 2, 25(3.1), 26.1 and Schedule VII declared invalid.

*ment — La définition de «navire de croisière» prévue au Règlement est invalide.*

Il s'agissait de l'appel d'un jugement de la Section de première instance déclarant valides certains articles du *Règlement sur les quais de l'État* et accueillant l'action de la Couronne en vue du paiement des droits imposés aux termes de celui-ci. L'appelante exploite un service de croisières entre les villes de Kingston, Ottawa, Montréal et Québec. Les passagers passent au moins une nuitée à bord. En 1986, le gouverneur en conseil a modifié le Règlement de manière à imposer des droits à l'égard de chaque passager relativement aux navires de croisière qui étaient utilisés «pour un voyage au cours duquel les passagers sont à bord pour au moins une nuit». Le ministre des Transports s'est réclamé de cette modification au Règlement pour exiger de l'appelante qu'elle lui paie, eu égard aux années 1988 à 1995, une somme de 60 937,12 \$, laquelle correspond au nombre de passagers ayant utilisé le quai Crawford de Kingston, multiplié par le montant des droits payables. D'autres navires de croisière qui n'effectuaient que des croisières d'une journée et utilisaient le même quai, de la même manière, aux mêmes fins et plus souvent que les navires de l'appelante, ne payaient pas les droits visés puisque leurs passagers ne passaient aucune nuitée à bord. Les navires de l'appelante ne s'amarrèrent pas au quai Crawford durant la nuit. L'objectif poursuivi en imposant des droits était de produire un revenu indépendamment de l'utilisation précise que les passagers faisaient des installations portuaires. Ces croisières avaient été ciblées parce que les droits imposés ne constituaient pas une «portion significative» du coût de leur croisière. Le ministre des Transports, dans une lettre adressée au président de l'appelante, a expliqué qu'il était nécessaire de procéder à la hausse envisagée des frais portuaires pour refléter l'augmentation des coûts, ce qui s'inscrivait dans le programme de réduction du déficit gouvernemental. L'un des objectifs de la «politique portuaire nationale», défini à l'alinéa 3(1)c) de la *Loi sur les ports et installations portuaires publiques*, est de garantir aux usagers des ports canadiens l'égalité de traitement et le libre accès aux services de transport de marchandises et de passagers. Le juge de première instance a conclu que le Règlement ne violait pas le principe d'égalité de traitement, puisque tous les navires de croisière de longue durée étaient visés, que la fin recherchée par le gouverneur en conseil était une fin valide et que la distinction entre croisières de longue durée et croisières de courte durée n'était pas discriminatoire.

La question en litige était de déterminer si le Règlement était conforme à ce qu'autorise la loi habilitante.

*Arrêt*: l'appel doit être accueilli et la définition de «navire de croisière» à l'article 2 du *Règlement sur les quais de l'État*, ainsi que le paragraphe 25(3.1), l'article 26.1 et l'annexe VII du Règlement doivent être déclarés invalides.

The first thing that must be done when the validity of a regulation is challenged is to construe the enabling statute. The legislative policy set out in *Public Harbours and Port Facilities Act*, paragraph 3(1)(c) is exceptional. There are only two other statutes in the body of federal legislation that speak in these terms, and they also relate to national ports policy. Parliament must, therefore, have intended to give users of Canadian harbours broader rights than those that stem from the implied requirement of non-discrimination which courts generally read into enactments.

The objective of raising revenue and reducing the deficit is permitted by paragraphs 3(1)(a) and (b), and is at least implicitly recognized in the fact that the Minister is granted general powers of administration (section 4) and development (subsection 12(1)). But any action taken with that objective must be taken in the manner permitted by the Act, and the Act does not authorize it unless it is in connection with the use made of the facilities. While the amount of the charges need not reflect the exact cost of the use made of the facilities, the charges imposed must be related to a particular use, and users must be treated equitably. Imposing charges solely on overnight cruise vessels that make the same use of port facilities as do day cruisers does not comply with the principle of equitable treatment, which means that where use is equal, and absent any other valid objective which would permit a distinction to be made, all vessels in the same class should be treated equally. The objectives defined in subsection 3(1) are complementary. The Minister may impose fees to raise revenue and reduce the deficit, but in so doing he must "provide equitable treatment" to cruise vessels. The impugned provisions are inconsistent with this objective.

Although the Regulations could not include in "vessel" a class that was not included in the definition of the word "vessel" set out in the Act, in this instance the argument was academic since, in the English version, Parliament has used the word "includes" rather than "means", and since the definition given, "every description of ship, boat or craft" is sufficiently broad to encompass cruise vessels. On the other hand, it is implicitly necessary, for the administration of the Act, that it be possible for the Regulations to distinguish among certain classes of vessels. An express statutory provision is not required in order for classes or sub-classes to be established by regulation.

In reality, the Minister of Transport was here collecting a tax on the income of a business thought to be providing a luxury service. The Act did not allow the Minister to substitute himself in this respect for the Minister of Finance.

La première démarche qui s'impose lorsque la validité d'un règlement est attaquée, est d'interpréter la loi habilitante. L'objectif législatif énoncé à l'alinéa 3(1)c) de la *Loi sur les ports et installations portuaires publics* est exceptionnel. Il semble qu'il n'y ait, dans la législation fédérale, que deux autres lois qui s'expriment en ces termes, et ces deux lois traitent également de la politique portuaire nationale. Par conséquent, le législateur a dû vouloir conférer aux usagers des ports canadiens des droits plus amples que ceux qui découlent de l'exigence implicite de non-discrimination que les tribunaux importent généralement dans les textes de loi.

L'objectif d'accroître les recettes et de réduire le déficit est très certainement permis par les alinéas 3(1)a) et b) et il est à tout le moins reconnu implicitement par l'attribution au Ministre de pouvoirs généraux d'administration (article 4) et d'exploitation (paragraphe 12(1)). Cet objectif, cependant, doit être poursuivi de la manière permise par la Loi et celle-ci ne l'autorise que s'il est associé à l'usage qui est fait des installations. Il est vrai que le montant des droits n'a pas à refléter le coût précis de l'usage qui est fait, mais encore faut-il que l'imposition des droits soit reliée à l'usage, ce qui n'est pas le cas, et les usagers doivent être traités d'une manière équitable. L'imposition de droits aux seuls navires de croisière de longue durée qui font des installations portuaires le même usage que les navires de croisière d'une seule journée ne respecte pas le principe d'égalité de traitement, qui signifie qu'à usage égal et en l'absence d'un autre objectif valide qui permettrait l'établissement d'une distinction, tous les navires d'une même catégorie devraient recevoir un traitement égal. Les objets définis au paragraphe 3(1) sont complémentaires. Le Ministre peut imposer des droits pour accroître les revenus et réduire le déficit, mais il doit, ce faisant, «garantir l'égalité de traitement» aux navires de croisière. Les dispositions attaquées en l'espèce sont incompatibles avec cet objectif.

Même si le Règlement ne pouvait inclure dans «navire» une catégorie qui ne serait pas incluse dans la définition que donne la Loi du mot «navire», l'argument, en l'espèce, était académique puisque le législateur, dans le texte anglais, a utilisé le mot «includes» plutôt que «means» et puisque la définition donnée, «toute construction flottante», est suffisamment vaste pour viser les navires de croisière. Par contre, l'administration de la Loi exige implicitement que le Règlement puisse distinguer entre certaines catégories de navires. Il n'est pas nécessaire qu'un texte législatif exprès permette l'établissement, par règlement, de catégories ou de sous-catégories.

En réalité, le ministre des Transports, en l'espèce, percevait un impôt sur les revenus d'une entreprise s'adonnant à une activité qu'il jugeait de luxe. La Loi ne permettait pas au ministre des Transports de se substituer à cet égard au ministre des Finances.

## STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3.  
*Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2.  
*Air Services Fees Regulations*, C.R.C., c. 5.  
*Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11.  
*Canada Ports Corporation Act*, R.S.C., 1985, c. C-9, s. 3(1)(c).  
*Department of Transport Act*, R.S.C. 1970, c. T-15, s. 25.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 22(2)(s).  
*Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14.  
*Government Wharves Regulations*, C.R.C., c. 881, ss. 2 "cruise vessel" (as am. by DORS/86-493, s. 1), 25(1),(2),(3),(3.1) (as am. *idem*, s. 3), 26.1 (as am. *idem*, s. 5), 28 (as am. *idem*, s. 6), Sch. VII (as am. *idem*, s. 9).  
*Harbour Commissions Act*, R.S.C., 1985, c. H-1, s. 3(1)(c).  
*National Transportation Act, 1987*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 3(1)(e).  
*Public Harbours and Port Facilities Act*, R.S.C., 1985, c. P-29, ss. 2 "vessel", 3, 4, 12(1)(i),(j), 13.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Foods*, [1968] A.C. 997 (H.L.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 368; (1985), 14 D.L.R. (4th) 161; 29 M.P.L.R. 220; 58 N.R. 339; *Alaska Trainship Corporation et al. v. Pacific Pilotage Authority*, [1981] 1 S.C.R. 261; (1981), 120 D.L.R. (3d) 577; 35 N.R. 271; *Great Lakes Pilotage Authority Ltd. v. Misener Shipping Ltd.*, [1987] 2 F.C. 431; (1987), 38 D.L.R. (4th) 745; 11 F.T.R. 208 (T.D.).

## DISTINGUISHED:

*Gulf Trollers Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1987] 2 F.C. 93; (1986), 32 D.L.R. (4th) 737; [1987] 2 W.W.R. 727; 72 N.R. 31 (C.A.); *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunication Commission*, [1984] 2 F.C. 410; (1984), 13 D.L.R. (4th) 77; 2 C.P.R. (3d) 433; 12 C.R.R. 249; 55 N.R. 143 (C.A.); *Aerlinte Eireann Teorante v. Canada (Minister of Transport)* (1990), 68 D.L.R. (4th) 220; 107 N.R. 120 (F.C.A.); *Airport Taxicab (Malton) Association v. Canada (Minister of Transport) et al.* (1986), 7 F.T.R. 105 (F.C.T.D.).

## LOIS ET RÉGLEMENTS

*Loi de 1987 sur les transports nationaux*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 3(1)e).  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 22(2)s).  
*Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, ch. A-3.  
*Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2.  
*Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, ch. B-11.  
*Loi sur la société canadienne des ports*, L.R.C. (1985), ch. C-9, art. 3(1)c).  
*Loi sur le ministère des Transports*, S.R.C. 1970, ch. T-15, art. 25.  
*Loi sur les commissions portuaires*, L.R.C. (1985), ch. H-1, art. 3(1)c).  
*Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, ch. F-14.  
*Loi sur les ports et installations portuaires publics*, L.R.C. (1985), ch. P-29, art. 2 «navire», 3, 4, 12(1)i),j), 13.  
*Règlement sur les quais de l'État*, C.R.C., ch. 881, art. 2 «navire de croisière» (mod. par DORS/86-493, art. 1), 25(1),(2),(3),(3.1) (mod., *idem*, art. 3), 26.1 (mod., *idem*, art. 5), 28 (mod., *idem*, art. 6), ann. VII (mod., *idem*, art. 9).  
*Règlement sur les taxes des services aéronautiques*, C.R.C., ch. 5.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Foods*, [1968] A.C. 997 (H.L.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 368; (1985), 14 D.L.R. (4th) 161; 29 M.P.L.R. 220; 58 N.R. 339; *Alaska Trainship Corporation et autre c. Administration de pilotage du Pacifique*, [1981] 1 R.C.S. 261; (1981), 120 D.L.R. (3d) 577; 35 N.R. 271; *Great Lakes Pilotage Authority Ltd. c. Misener Shipping Ltd.*, [1987] 2 C.F. 431; (1987), 38 D.L.R. (4th) 745; 11 F.T.R. 208 (1<sup>re</sup> inst.).

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Gulf Trollers Assn. c. Canada (ministre des Pêches et Océans)*, [1987] 2 C.F. 93; (1986), 32 D.L.R. (4th) 737; [1987] 2 W.W.R. 727; 72 N.R. 31 (C.A.); *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410; (1984), 13 D.L.R. (4th) 77; 2 C.P.R. (3d) 433; 12 C.R.R. 249; 55 N.R. 143 (C.A.); *Aerlinte Eireann Teorante c. Canada (Ministre du Transport)* (1990), 68 D.L.R. (4th) 220; 107 N.R. 120 (C.A.F.); *Airport Taxicab (Malton) Association c. Canada (Ministre du Transport) et autres* (1986), 7 F.T.R. 105 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## REFERRED TO:

*Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106; (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; 46 N.R. 91; *Haig v. Canada; Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995; (1993), 105 D.L.R. (4th) 577; 16 C.R.R. (2d) 193; 156 N.R. 81.

## AUTHORS CITED

Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*. Québec: Éditeur officiel, 1978.

APPEAL from trial judgment (*Canada v. St. Lawrence Cruise Lines Inc.*, [1996] 2 F.C. 371; (1996) 132 D.L.R. (4th) 345; 107 F.T.R. 174 (T.D.)) declaring valid *Government Wharves Regulations* imposing a charge per passenger solely in respect of cruise vessels engaged in voyages during which the passengers remained on board for at least one night. Appeal allowed.

## COUNSEL:

*J. Kenrick Sproule and Teresa Cianciaruso* for appellant (defendant).  
*Marie-Louise Wcislo* for respondent (plaintiff).

## SOLICITORS:

*Sproule, Castonguay, Pollack*, Montréal, for appellant (defendant).  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent (plaintiff).

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

1 DÉCARY J.A.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1996] 2 F.C. 371] relating to the validity of certain sections of the *Government Wharves Regulations*<sup>1</sup> (the Regulations) made under the *Public Harbours and Port Facilities Act*<sup>2</sup> (the Act). More precisely, the Court must decide whether the Governor in Council had the authority to impose specific charges, calculated on the basis of the number of passengers, in relation solely to cruise vessels engaged "in a voyage during which the passengers

## DÉCISIONS CITÉES:

*Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; 46 N.R. 91; *Haig c. Canada; Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995; (1993), 105 D.L.R. (4th) 577; 16 C.R.R. (2d) 193; 156 N.R. 81.

## DOCTRINE

Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*. Québec: Éditeur officiel, 1978.

APPEL du jugement de première instance (*Canada c. St. Lawrence Cruise Lines Inc.*, [1996] 2 C.F. 371; (1996) 132 D.L.R. (4th) 345; 107 F.T.R. 174 (1<sup>re</sup> inst.)) déclarant valide le *Règlement sur les quais de l'État* qui impose des droits à l'égard de chaque passager uniquement en ce qui a trait aux navires de croisière utilisés pour un voyage au cours duquel les passagers sont à bord pour au moins une nuit. Appel accueilli.

## AVOCATS:

*J. Kenrick Sproule et Teresa Cianciaruso* pour l'appelante (défenderesse).  
*Marie-Louise Wcislo* pour l'intimée (demanderesse).

## PROCUREURS:

*Sproule, Castonguay, Pollack*, Montréal, pour l'appelante (défenderesse).  
*Le sous-procureur général du Canada*, pour l'intimée (demanderesse).

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

1 LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Cet appel d'un jugement de la Section de première instance [[1996] 2 C.F. 371] porte sur la validité de certains articles du *Règlement sur les quais de l'État*<sup>1</sup> (le Règlement) adopté en vertu de la *Loi sur les ports et installations portuaires publics*<sup>2</sup> (la Loi). La Cour est appelée, plus précisément, à décider si le gouverneur en conseil était habilité à imposer des droits particuliers, calculés en fonction du nombre de passagers, relativement aux seuls navires de croisière utilisés

are on board the vessel for at least one overnight period” and, in the event that he had such authority, whether the imposition of such charges was discriminatory. The dispute arose out of the refusal of the appellant company to pay the charges in question, as a result of which the Crown brought action in the Federal Court claiming payment of the charges.<sup>3</sup> The Trial Judge declared the impugned sections of the Regulations in issue to be valid and allowed the Crown’s action.

### Relevant statutory and regulatory provisions

- 2 Before describing the background to these proceedings, it would be worthwhile to reproduce the relevant provisions of the Act and the Regulations. The sections or portions of sections of the Regulations the validity of which the appellant has challenged are shown in boldface.

#### *Public Harbours and Port Facilities Act*

##### INTERPRETATION

2. In this Act,

...

“vessel” includes every description of ship, boat or craft used or capable of being used solely or partly for marine navigation without regard to method or lack of propulsion, a dredge, a floating elevator, a floating home, an oil-rig, a sea-plane, a raft or boom of logs or lumber and an air cushion vehicle.

##### NATIONAL PORTS POLICY

3. (1) It is hereby declared that the objective of the national ports policy for Canada is to create a system of public harbours that

- (a) is an effective instrument of support for the achievement of Canadian international trade objectives and of national, regional and local economic and social objectives;
- (b) is efficient;
- (c) provides accessibility and equitable treatment in the movement of goods and persons to users of Canadian ports; and

«pour un voyage au cours duquel les passagers sont à bord pour au moins une nuit» et, dans l’hypothèse d’une telle habilitation, si cette imposition était discriminatoire. Le débat est né du refus de la société appelante de payer les droits en question, ce qui a amené la Couronne à réclamer devant la Cour fédérale le paiement de ces droits<sup>3</sup>. Le juge de première instance a déclaré valides les articles attaqués du Règlement en cause et accueilli l’action de la Couronne.

### Dispositions législatives et réglementaires pertinentes

- 2 Avant de décrire la toile de fond du litige, il sera utile de reproduire les dispositions pertinentes de la Loi et du Règlement. Ces articles ou parties d’articles du Règlement dont la validité est mise en question par l’appelante ont été reproduits en caractères gras.

#### *Loi sur les ports et installations portuaires publics*

##### DÉFINITIONS

2. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

...

«navire» Toute construction flottante qui sert ou peut servir, exclusivement ou partiellement, à la navigation maritime, qu’elle soit pourvue ou non d’un moyen propre de propulsion, y compris une drague, un élévateur flottant, une habitation flottante, une plate-forme de forage, un hydravion, un radeau, une estacade de billes ou de bois de construction et un aéroglisseur.

...

##### POLITIQUE PORTUAIRE NATIONALE

3. (1) La politique portuaire nationale a pour objet la création d’un système de ports publics qui ait pour rôle ou caractéristique:

- a) de contribuer à la réalisation des objectifs en matière de commerce extérieur ainsi que des objectifs sociaux et économiques, aux plans tant national que régional et local;
- b) d’être efficace;
- c) de garantir aux usagers des ports canadiens l’égalité de traitement et le libre accès aux services de transport de marchandises et de passagers;

(d) is coordinated with other marine activities and surface and air transportation systems.

(2) It is further declared that achievement of the objective of the national ports policy requires

(a) the administration, on a regional scale, of public harbours and public port facilities within a national administrative system; and

(b) the establishment of consultative bodies to provide advice for the purposes of the planning and development of port policy in Canada.

4. It is the responsibility of the Minister to undertake the necessary measures to achieve the objective of the national ports policy, including the planning, development, direction, administration and maintenance of public harbours and public port facilities.

...

#### REGULATIONS

12. (1) The Governor in Council may make regulations for the management, control, development and use of any public harbour or public port facility, including regulations

...

(i) for the imposition and collection of rates or tolls on vehicles, vessels and persons coming onto or into or using any public harbour or public port facility and on goods or cargoes landed from or shipped on board those vessels, transhipped by water within the limits of any public harbour or stored on or moved across any public port facility;

(j) prescribing the fee or charge to be paid for the use of any public harbour or any public port facility and for any service provided thereat by the Minister;

...

#### PAYMENT OF RATES

13. (1) The rates, tolls, fees or other charges imposed or prescribed by regulation in respect of a vessel or its cargo shall be paid by the master or person in charge of the vessel, without prejudice to any recourse the master or that person may have by law against any other person for the recovery of the amounts so paid, but the Minister may demand and recover those rates, tolls, fees or other charges from the owner or agent of the vessel or the owner, consignee or shipper of the cargo or his agent.

(2) In the case of any person using a public harbour or public port facility, the rates, tolls, fees and other charges are payable by that person.

d) de coordonner ses activités avec celles du secteur maritime et avec les réseaux de transport aérien et terrestre.

(2) Sont essentielles à la réalisation de la politique portuaire nationale:

a) l'administration régionale des ports et installations portuaires publics, dans le cadre d'un système administratif national;

b) la création d'organismes consultatifs en matière d'élaboration et de mise au point de la politique portuaire canadienne.

4. Il incombe au ministre de prendre les dispositions nécessaires à la réalisation de la politique portuaire nationale, notamment en ce qui concerne la planification, le développement, la direction, l'administration et l'entretien des ports et installations portuaires publics.

...

#### RÈGLEMENTS

12. (1) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements en vue de la gestion, du contrôle, de l'exploitation et de l'utilisation des ports et installations portuaires publics, notamment dans les domaines suivants:

...

i) l'imposition et la perception de droits ou taxes sur les navires, véhicules et personnes entrant dans ces ports ou installations ou en faisant usage, ou sur les marchandises ou cargaisons soit déchargées de ces navires, chargées à leur bord ou transbordées par eau dans le périmètre portuaire, soit stockées dans les installations portuaires publiques ou passant par elles;

j) la fixation des droits ou frais exigibles pour l'usage de ces ports ou installations ou pour la prestation de services qu'y fournit le ministre;

...

#### PAIEMENT DES DROITS

13. (1) Les droits, taxes ou autres frais réglementaires afférents au navire ou à sa cargaison doivent être acquittés par le capitaine ou le responsable du navire, sans préjudice des recours ouverts en droit contre d'autres personnes. Le ministre peut toutefois les recouvrer soit du propriétaire ou de l'agent du navire, soit du propriétaire, du consignataire ou de l'expéditeur de la cargaison ou de son mandataire.

(2) Les droits, taxes ou autres frais afférents à l'usage, par des personnes, des ports ou installations portuaires publics sont à la charge de l'utilisateur.

(3) The rates, tolls, fees and other charges payable pursuant to this Act may be recovered as a debt, with full costs of suit, in any court of competent jurisdiction.

(3) Les droits, taxes et autres frais prévus par la présente loi, ainsi que les frais et dépens de l'action, peuvent être recouvrés devant tout tribunal compétent.

*Government Wharves Regulations*, as amended.

*Règlement sur les quais de l'État*, tel qu'amendé.

*Interpretation*

*Interprétation*

2. In these Regulations,

2. Dans le présent règlement,

...

...

“cruise vessel” means a vessel carrying passengers for a fare where the vessel is engaged in a voyage during which the passengers are on board the vessel for at least one overnight period, but does not include a ferry; [SOR/86-493, s. 1]

«navire de croisière» Navire qui transporte des passagers moyennant tarif et qui est utilisé pour un voyage au cours duquel les passagers sont à bord pour au moins une nuit, à l'exclusion des transbordeurs. [DORS/86-493, art. 1]

...

...

*Wharfage, Berthage, Storage  
and Other Charges*

*Quayage, droits d'amarrage,  
d'entreposage et autres*

25. (1) Subject to the Act and these Regulations, the charges on goods and vessels become due at the rates prescribed in the schedule,

25. (1) Sous réserve de la Loi et du présent règlement, les droits sur les marchandises et les navires sont exigibles aux taux prévus dans l'annexe,

(a) in respect of goods, when the goods are placed on a wharf, loaded or unloaded at a wharf or conveyed across, along, over or under a wharf; and

a) dans le cas de marchandises, lorsqu'elles sont déposées sur un quai, chargées ou déchargées à un quai ou transportées en travers, le long, sur le dessus ou en dessous d'un quai; et

(b) in respect of a vessel, when it is

b) dans le cas d'un navire, lorsqu'il

(i) moored to a wharf,

(i) est amarré à un quai,

(ii) occupying a berth or any space at or near a wharf, or

(ii) occupe un poste ou tout espace à un quai ou à proximité d'un quai, ou

(iii) secured in any manner whatever to a vessel that is subject to berthage.

(iii) est amarré d'une manière quelconque à un navire auquel est imposé un droit d'amarrage.

(2) The person in charge of a vessel carrying cargo shall, in respect of goods landed or taken on board that vessel at a wharf, pay the wharfage due on those goods.

(2) La personne responsable d'un navire qui transporte une cargaison paiera, relativement aux marchandises que le navire débarque ou embarque à un quai, le quayage exigible à l'égard de ces marchandises.

(3) The person in charge of a vessel that normally carries cargo shall, as soon as possible after the vessel has moored or taken berth at a wharf, give a report under his signature to the wharfinger listing

(3) La personne responsable d'un navire qui, normalement, transporte une cargaison devra, le plus tôt possible après que le navire aura été amarré à un quai ou aura pris un poste à un quai, remettre au gardien de quai un rapport signé de sa main et donnant:

(a) the name of the vessel;

a) le nom du navire;

(b) the length of the vessel;

b) la longueur du navire;

(c) the wharf visited;

c) le quai visité;

(d) the time of arrival of the vessel at the wharf and its estimated time of departure from the wharf;

d) l'heure d'arrivée du navire au quai et son heure de départ prévue;

(e) the description and weights of all goods landed or taken on board; and

e) la description et le poids de toutes les marchandises débarquées ou embarquées; et

(f) in the case of a ferry vessel, the number and description of motor vehicles landed or taken on board.

f) s'il s'agit d'un transbordeur, le nombre et la désignation des véhicules à moteurs débarqués ou embarqués.

...

(3.1) The master or person in charge of a cruise vessel shall, as soon as possible after the vessel

- (a) berths at a public port facility and embarks or disembarks passengers,
- (b) embarks passengers from a public port facility, directly or by lighter, or
- (c) disembarks passengers to a public port facility, either directly or by lighter,

provide to the wharfinger a statement setting out the number of passengers carried on board that vessel. [SOR/86-493, s. 3]

...

26.1 (1) In addition to any other charges payable under these Regulations, the cruise vessel charge described in column I of item 1 of Schedule VII is payable in an amount determined by multiplying the number of units of that item, using the relevant unit basis set out in column II of that item, by the relevant rate set out in column III of that item.

(2) Subject to subsection (3), the cruise vessel charge referred to in subsection (1) is payable in respect of a cruise vessel for each public port facility used where

- (a) the cruise vessel has berthed at a public port facility and embarks or disembarks passengers;
- (b) passengers embark the cruise vessel from that facility, either directly or by lighter; or
- (c) passengers disembark from the cruise vessel to that facility, either directly or by lighter.

(3) Where a cruise vessel embarks passengers from or disembarks passengers to any public port facility more than once during a voyage, the cruise vessel charge shall be payable only once for that voyage in respect of that public port facility. [SOR/86-493, s. 5]

...

28. No berthage charge is payable in respect of any vessel that is

- (a) not engaged in trade and that is owned by Her Majesty in right of a province or by the government of a foreign country;
- (b) exempt from the payment of berthage charges by the terms of any agreement between Canada and any foreign country; or
- (c) a fishing vessel berthed at a public port facility solely for the purpose of loading supplies, including fish

...

(3.1) Le capitaine ou la personne responsable d'un navire de croisière doit remettre au gardien de quai une déclaration indiquant le nombre de passagers à bord du navire le plus tôt possible après que le navire;

- a) a été amarré à une installation de port public ou y a embarqué ou débarqué des passagers;
- b) a embarqué des passagers à une installation de port public, directement ou par chaland;
- c) a débarqué des passagers à une installation de port public, directement ou par chaland. [DORS/86-493, art. 3]

...

26.1 (1) En plus des droits payables en vertu du règlement, les droits relatifs aux navires de croisière prévus à la colonne I de l'annexe VII sont payables et égaux au montant obtenu par la multiplication du nombre d'unités, selon la base unitaire indiquée à la colonne II, par le taux prévu à la colonne III.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), les droits relatifs aux navires de croisière visés au paragraphe (1) sont payables à l'égard des navires de croisière qui utilisent une installation de port public dans les cas suivants:

- a) les navires de croisière y sont amarrés et y embarquent ou débarquent des passagers;
- b) des passagers y embarquent dans les navires de croisière, directement ou par chaland;
- c) les passagers y débarquent des navires de croisière, directement ou par chaland.

(3) Lorsque les navires de croisière embarquent des passagers à une installation de port public ou y débarquent des passagers, plus d'une fois au cours d'un voyage, les droits relatifs aux navires de croisière sont payables une seule fois pour le voyage à l'égard de l'installation de port public visée. [DORS/86-493, art. 5]

...

28. Aucun droit d'amarrage n'est payable à l'égard d'un navire;

- a) qui ne sert pas au commerce et qui appartient à Sa Majesté du chef d'une province ou au gouvernement d'un pays étranger;
- b) qui est exempté du paiement des droits d'amarrage en vertu d'une entente entre le Canada et un pays étranger;
- c) qui est un navire de pêche amarré à une installation de port public uniquement pour y charger des fournitu-

bait, or unloading the vessel's catch of fish. [SOR/86-493, s. 6]

res, y compris les appâts, ou y décharger ses prises de poisson. [DORS/86-493, art. 6]

...  
**SCHEDULE VII**

(Section 26.1)

**OTHER CHARGES**

(Effective Avril 1, 1987)

Item	Column I Description	Column II Unit Basis	Column III Rate
1.	Cruise vessel . . .	passenger on board	\$3.00

[SOR/86-493, s. 9]

The facts

- 3 I shall reduce the facts, which are not really in dispute, to their simplest form.
- 4 The appellant operates a cruise service travelling among Kingston, Ottawa, Montréal and Québec. The cruises it offers last for relatively long periods, in that the passengers spend at least one night on board. Its vessels stop along the way at a number of ports, including Kingston, where they use the Crawford Dock. On days when its vessels stop at the Crawford Dock to embark or disembark passengers, it berths at the dock at about 2:00 p.m. and leaves at about 7:00 p.m. Between 1988 and 1995, the cruises took place on board the *Canadian Empress*, which has a capacity of 66 passengers; between 1990 and 1992, cruises were also offered on the *Victorian Empress*, whose passenger capacity does not appear in the record. In 1994, for example, the cost of a four or five-night cruise ranged from \$860 to \$1,370.
- 5 In 1986, the Governor in Council amended the Regulations to impose a charge of \$3 per passenger solely in respect of cruise vessels that were engaged "in a voyage during which the passengers are on board the vessel for at least one overnight period". The amount of the charge is set out in Schedule VII

...  
**ANNEXE VII**

(article 26.1)

**AUTRES DROITS**

(En vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1987)

Article	Colonne I Désignation	Colonne II Base unitaire	Colonne III Taux
1.	Navire de croisière. . .	par passager à bord	3,00 \$

[DORS/86-493, art. 9]

Les faits

- Les faits, qui ne sont pas véritablement contestés, seront réduits à leur plus simple expression. 3
- L'appelante opère un service de croisières entre les villes de Kingston, Ottawa, Montréal et Québec. Les croisières qu'elle offre sont de longue durée, en ce sens que les passagers passent au moins une nuitée à bord. Ses navires s'arrêtent en cours de route à certains ports, dont celui de Kingston, où ils utilisent le quai Crawford. Les jours où ses navires s'arrêtent au quai Crawford, pour embarquer ou débarquer des passagers, ils accostent au quai vers 14 heures et en repartent vers 19 heures. Entre 1988 et 1995, les croisières s'effectuaient sur le *Canadian Empress*, d'une capacité de 66 passagers; entre 1990 et 1992, des croisières ont également été effectuées sur le *Victorian Empress*, dont la capacité en termes de passagers n'apparaît pas au dossier. Pour l'année 1994, à titre d'exemple, le coût d'une croisière de quatre ou cinq nuitées variait entre 860 \$ et 1 370 \$. 4
- En 1986, le gouverneur en conseil a modifié le Règlement de manière à imposer des droits de 3 \$ par passager relativement à ces seuls navires de croisière qui étaient utilisés «pour un voyage au cours duquel les passagers sont à bord pour au moins une nuit». Le montant de ces droits est défini 5

to the Regulations, and has fluctuated over the years.

à l'annexe VII du Règlement et a fluctué au cours des années.

6 The Minister of Transport (the Minister) is relying on this amendment to the Regulations in demanding payment from the appellant of \$60,937.12 in respect of the period from 1988 to 1995; that figure corresponds to the number of passengers who used the Crawford Dock multiplied by the amount of the charge payable. The amount in question has been paid into court, pending the decision of this Court.

6 Le ministre des Transports (le ministre) s'est réclamé de cette modification au Règlement pour exiger de l'appelante qu'elle lui paie, eu égard aux années 1988 à 1995, une somme de 60 937,12 \$, laquelle correspond au nombre de passagers ayant utilisé le quai Crawford, multiplié par le montant des droits payables. La somme en question est consignée au greffe, en attente de la décision de cette Cour.

7 The evidence shows that during the years in issue other cruise vessels, including the *Island Queen*, which has a capacity of 300 passengers, and the *Island Belle*, which has a smaller capacity, offered only day cruises and used the Crawford Dock in the same manner, for the same purposes and more often than the appellant's vessels, but did not pay the charges set out in Schedule VII since their passengers did not spend any nights on board during their cruise.

7 La preuve révèle qu'au cours des années en cause, d'autres navires de croisière, dont le *Island Queen*, d'une capacité de 300 passagers, et le *Island Belle*, de capacité moindre, qui n'effectuaient que des croisières d'une journée, utilisaient le quai Crawford de la même manière, aux mêmes fins et plus souvent que les navires de l'appelante, mais ne payaient pas les droits prévus à l'annexe VII, puisque leurs passagers ne passaient aucune nuitée à bord au cours de leur croisière.

8 The evidence further shows that the appellant's vessels did not berth at the Crawford Dock during the night and that all cruise vessels paid the berthage charges set out in the Regulations, regardless of whether the cruise was for one day, as in the case of the *Island Queen*, or several days, as in the case of the appellant's vessels. These berthage charges were established on the basis of the length of the vessel and the number of days or fractions of days during which the vessel was berthed.

8 La preuve indique par ailleurs que les navires de l'appelante ne s'amarrèrent pas au quai Crawford durant la nuit et que tous les navires de croisière payaient les droits d'amarrage prévus au Règlement, peu importe que la croisière soit d'une seule journée, comme dans le cas de l'*Island Queen*, ou de plusieurs journées, comme dans le cas des navires de l'appelante. Ces droits d'amarrage étaient établis en fonction de la longueur du navire et du nombre de jours ou de fractions de jours pendant lesquels le navire était amarré.

9 Lastly, it is common ground, based on the documents entered in evidence by consent, that the objective of the Governor in Council in imposing charges in respect of cruises that included at least one night on board was to generate revenue regardless of the specific manner in which passengers used harbour facilities, and that the Governor in Council had targeted these cruises because the charges imposed were not a "significant portion" of the cost of their cruise. The following documents are particularly relevant:

9 Il est enfin acquis, à partir de documents mis en preuve d'un commun accord, que l'objectif poursuivi par le gouverneur en conseil en imposant des droits relatifs aux croisières comportant au moins une nuitée à bord, était de produire un revenu indépendamment de l'utilisation précise que les passagers faisaient des installations portuaires et que le gouverneur en conseil avait ciblé ces croisières parce que les droits imposés ne constituaient pas une «portion significative» du coût de leur croisière. Les documents suivants sont particulièrement pertinents:

— a letter from the Minister of Transport dated April 10, 1986, in response to a letter written

— une lettre du ministre des Transports, en date du 10 avril 1986, qui donnait suite à une lettre

by the president of the appellant company, Mr. Clark:

Please inform Mr. Clark that the proposed increases in harbour fees and the introduction of a Cruise Vessel Passenger Charge are required to reflect the rising costs of providing the public harbours and ports infrastructure. They will also add to the level of cost recovery for public harbours and ports, which is part of the federal government's deficit reduction exercise.

As a result of consultations with users and departmental officials, the proposals have been revised. The new Cruise Vessel Passenger Charge will not come into effect until 1 April 1987, and will be \$3.00 per passenger. This is to allow time to reflect the charge in cruise vessel fares for the 1987 season. The charge does not apply to day cruises or ferry operations, and it is assessable when a vessel uses a public port facility to embark or disembark passengers.

You can assure Mr. Clark that his operation and his particular concerns were taken into account in the development of this passenger charge. In fact, certain modifications were made to the wording to ensure that a vessel leaving from and returning to the same public port facility, such as Kingston, would pay the charge only once at that port.

I have been informed that the Department of Fisheries and Oceans is not intending to introduce a cruise vessel passenger charge . . . [A.B., at pp. 22-23.]

— A letter from the Canadian Coast Guard dated some time in February 1989, in response to a letter from Mr. Clark:

As you have indicated, the passenger charge represents a charge for the use of the facility, not unlike wharfage and berthage charges historically reflected in the tariff schedule. Revenues from public port tariffs contribute to the upgrading and restoration of facilities to make them safe for vehicle and passenger traffic associated with cruise vessel activity. Day cruises were specifically exempted from the cruise vessel passenger charge to avoid the situation where the \$3.00 charge would represent a significant portion of the overall fares charged to passengers. Apart from this exemption for day cruises, overnight cruise vessels and tour operations across the country are subject to the charge. Day cruises continue to be subject to all other public port tariffs such as berthage. [A.B., at pp. 26-27.]

adressée par le président de la société appelante, M. Clark:

[TRADUCTION] Veuillez informer M. Clark qu'il est nécessaire de procéder à la hausse envisagée des frais portuaires et d'imposer un droit aux passagers des navires de croisière pour refléter l'augmentation des coûts relatifs au maintien d'un système de ports publics et d'infrastructure portuaire. Ces hausses permettront aux ports et installations portuaires publics de relever le niveau de récupération de leurs frais, ce qui s'inscrit dans le programme de réduction du déficit gouvernemental.

Suite aux consultations tenues avec les usagers et les fonctionnaires ministériels, les propositions ont été révisées. Le nouveau droit, fixé à 3 \$, frappant les passagers des navires de croisière ne prendra pas effet avant le 1<sup>er</sup> avril 1987 pour permettre aux exploitants d'en tenir compte dans leur barème des tarifs pour la saison 1987. Il ne s'appliquera pas aux navires de croisière de jour ni aux transbordeurs et sera imposable aux navires qui utilisent une installation portuaire publique pour embarquer ou débarquer des passagers.

Vous pouvez donner à M. Clark l'assurance que ses opérations et ses préoccupations particulières ont été prises en considération lors de l'élaboration de ce droit imposé aux passagers. En fait, le texte du règlement proposé a été modifié de manière à s'assurer qu'un navire qui quitte une installation portuaire publique, telle celle de Kingston, et qui y retourne, ne paie les droits qu'une seule fois à ce port.

J'ai par ailleurs appris que le Ministère des pêches et océans n'a pas l'intention de proposer l'imposition d'un droit aux passagers des navires de croisière . . . [D.A., aux p. 22 et 23.]

— une lettre de la Garde côtière canadienne, quelque temps en février 1989, en réponse à une lettre de M. Clark:

[TRADUCTION] . . . Ainsi que vous l'avez mentionné, le droit imposé aux passagers constitue un droit imposé pour l'utilisation de l'installation, un peu comme les droits de quaiage et d'amarrage qui apparaissent depuis toujours dans la liste des tarifs. Les revenus émanant des tarifs relatifs aux ports publics contribuent à l'amélioration et à la restauration des installations, de manière à assurer la sécurité du transport de véhicules et de passagers associé aux activités de navires de croisière. Les croisières d'une journée ont été spécialement exemptées de l'imposition des droits aux passagers de navires de croisière, de manière à éviter la situation où un droit de \$3.00 constituerait une portion significative du coût global de la croisière payé par les passagers. À l'exception de cette exemption dont bénéficient les croisières d'une journée les navires de croisière comportant au moins une nuitée et les opérations

de tournées à travers le pays sont sujettes au paiement de ce droit. Les croisières d'une journée continuent d'être sujettes au paiement de tous les autres tarifs, tels ceux d'amarrage, associés aux ports publics. [D.A., aux p. 26 et 27.]

— Transport Canada's accounts receivable, describing the charges for which payment was sought as "passenger fees" (*droits imposés au passager*).

— les comptes à recevoir de Transports Canada, décrivant les droits réclamés comme des «droits imposés au passager» (*passenger fees*).

10 The Trial Judge rejected the appellant's arguments relating to the invalidity of the impugned sections. He stated that he was of the view that the Regulations did not violate the principle of equitable treatment set out in paragraph 3(1)(c) of the Act, since all overnight cruise vessels were affected; that the purpose of the Governor in Council's action, which was to raise revenue and reduce the deficit, was a valid purpose; and that the distinction between long-term cruises and short-term cruises was not discriminatory. With respect, I believe that the Trial Judge erred and that he should have dismissed the Crown's action.

10 Le juge de première instance a rejeté les prétentions de l'appelante relativement à l'invalidité des articles attaqués. Il s'est dit d'avis que le Règlement ne violait pas le principe d'égalité de traitement établi à l'alinéa 3(1)c) de la Loi, puisque tous les navires de croisière de longue durée étaient visés; que la fin recherchée par le gouverneur en conseil, soit l'accroissement de recettes et la réduction du déficit, était une fin valide; et que la distinction entre croisières de longue durée et croisières de courte durée n'était pas discriminatoire. Je crois, avec égards, que le juge de première instance a erré et qu'il aurait dû rejeter l'action de la Couronne.

#### A procedural question

#### Une question procédurale

11 At the hearing, the Court queried about the power of the Crown in this instance to bring action against the owner of the vessels rather than the passengers, to recover the unpaid charges. When the charges claimed are "in respect of a vessel", subsection 13(1) of the Act provides that they may be recovered from the owner of the vessel or the owner of the cargo, while "[i]n the case of any person using a public harbour or public port facility", subsection 13(2) provides that the charges "are payable by that person".

11 La Cour s'est interrogée à l'audience sur le pouvoir de la Couronne, en l'espèce, de poursuivre le propriétaire des navires plutôt que les passagers en recouvrement des droits impayés. En effet, lorsque les droits réclamés sont «afférents au navire ou à sa cargaison», le paragraphe 13(1) de la Loi veut que ces droits soient recouvrables du propriétaire du navire ou du propriétaire de la cargaison, tandis que si les droits réclamés sont «afférents à l'usage, par des personnes, des ports ou installations portuaires publics», le paragraphe 13(2) veut que ces droits soient «à la charge de l'utilisateur».

12 Since, after reserving judgment to consider the matter, I have reached the conclusion that the charges in issue could not be recovered, I need not decide whether, in the event that the charges could be recovered, the Crown was right to consider the charges claimed to be charges in respect of the vessel and, accordingly, to bring action against the owner of the vessel.

12 Puisque je suis arrivé, au terme du délibéré, à la conclusion que les droits en litige n'étaient pas recouvrables, je n'ai pas à décider si, dans l'hypothèse où ils l'auraient été, la Couronne avait eu raison de considérer les droits réclamés comme des droits afférents au navire et de poursuivre en conséquence le propriétaire du navire.

The substantive issue

13 The first thing that must be done when the validity of a regulation has been challenged is to construe the enabling statute. We must be careful not to apply the principles of interpretation laid down in the case law to the regulations without first considering the scope of the specific grant of regulatory power made by the legislation in question. As Lord Reid observed in *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Foods*.<sup>4</sup>

Parliament must have conferred the discretion with the intention that it should be used to promote the policy and objects of the Act; the policy and objects of the Act must be determined by construing the Act as a whole and construction is always a matter of law for the court. In a matter of this kind it is not possible to draw a hard and fast line, but if the Minister, by reason of his having misconstrued the Act or for any other reason, so uses his discretion as to thwart or run counter to the policy and objects of the Act, then our law would be very defective if persons aggrieved were not entitled to the protection of the court. So it is necessary first to construe the Act.

In *Roncarelli v. Duplessis*,<sup>5</sup> Rand J. wrote:

In public regulation of this sort there is no such thing as absolute and untrammelled "discretion", that is that action can be taken on any ground or for any reason that can be suggested to the mind of the administrator; no legislative Act can, without express language, be taken to contemplate an unlimited arbitrary power exercisable for any purpose, however capricious or irrelevant, regardless of the nature or purpose of the statute . . . [T]here is always a perspective within which a statute is intended to operate; and any clear departure from its lines or objects is just as objectionable as fraud or corruption. Could an applicant be refused a permit because he had been born in another province, or because of the colour of his hair? The ordinary language of the legislature cannot be so distorted.

As well, in *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc. et al.*,<sup>6</sup> Beetz J. adopted the following observation by Louis-Philippe Pigeon in *Rédaction et interprétation des lois*:<sup>7</sup>

La question de fond

13 La première démarche qui s'impose lorsque la validité d'un règlement est attaquée, est d'interpréter la loi habilitante. Il faut prendre garde d'appliquer aux règlements les principes d'interprétation dégagés par la jurisprudence sans d'abord s'interroger sur la portée du pouvoir réglementaire spécifique que confère la législation en cause. Ainsi que le notait lord Reid dans *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Foods*:<sup>4</sup>

[TRADUCTION] Le Parlement a dû attribuer ce pouvoir discrétionnaire avec l'intention qu'il soit exercé pour promouvoir la politique et les objets de la Loi. La politique et les objets de la Loi doivent être déterminés en interprétant la Loi dans son ensemble et l'interprétation est toujours une question de droit pour la cour. Dans une affaire semblable, il n'est pas possible de fixer des limites précises et inflexibles, mais si le ministre, parce qu'il a mal interprété la Loi ou pour toute autre raison, exerce son pouvoir discrétionnaire de façon à contrecarrer la politique ou les objets de la Loi ou à aller à l'encontre de ceux-ci, alors notre droit accuserait une grave lacune si les personnes qui en subissaient des préjudices n'avaient pas droit à la protection de la cour. Il est donc nécessaire de procéder d'abord à l'interprétation de la Loi.

Le juge Rand, dans *Roncarelli v. Duplessis*<sup>5</sup>, s'était exprimé en ces termes:

[TRADUCTION] Dans une réglementation publique de cette nature, il n'y a rien de tel qu'une «discretion» absolue et sans entraves, c'est-à-dire celle où l'administrateur pourrait agir pour n'importe quel motif ou pour toute raison qui se présenterait à son esprit; une loi ne peut, si elle ne l'exprime expressément, s'interpréter comme ayant voulu conférer un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé dans n'importe quel but, si fantaisiste et hors de propos soit-il, sans avoir égard à la nature ou au but de cette loi . . . Une loi doit toujours s'entendre comme s'appliquant dans une certaine optique, et tout écart manifeste de sa ligne ou de son objet est tout aussi répréhensible que la fraude ou la corruption. Pourrait-on refuser un permis à celui qui le demande sous le prétexte qu'il est né dans une autre province, ou à cause de la couleur de ses cheveux? On ne peut fausser ainsi la forme courante d'expression de la législation.

Le juge Beetz, dans *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc. et autres*<sup>6</sup> avait par ailleurs fait sienne l'observation suivante de Louis-Philippe Pigeon dans *Rédaction et interprétation des lois*:<sup>7</sup>

[TRANSLATION] Another important observation has to be made regarding the regulatory power. It is the following: the power to make regulations does not include a power to adopt discriminatory provisions. In other words, unless the legislation authorizing it states the contrary a regulation must apply to everyone in the same way. If the intent is to make a distinction, this must be stated.

14 What does the *Public Harbours and Port Facilities Act* say, what does it permit, in this case?

15 Section 3 of that Act defines “national ports policy” in terms of four roles or characteristics, including the following, at paragraph 3(1)(c):

3. (1) . . .

(c) provides accessibility and equitable treatment in the movement of goods and persons to users of Canadian ports; and

This legislative objective is exceptional. It would seem that there are only two other statutes in the body of federal legislation that speak in these terms, and curiously, those two statutes also relate to “national ports policy”. They are the *Canada Ports Corporation Act*<sup>8</sup> and the *Harbour Commissions Act*.<sup>9</sup> Even the *National Transportation Act, 1987*<sup>10</sup> does not use this language, although paragraph 3(1)(e) of that Act conveys a similar concept:

3. (1) . . .

(e) each carrier or mode of transportation, so far as practicable, bears a fair proportion of the real costs of the resources, facilities and services provided to that carrier or mode of transportation at public expense,

I note that the *Aeronautics Act*<sup>11</sup> contains no similar or analogous provision.

16 Given that Parliament has taken exceptional pains to add this requirement of equitable treatment to the text of the Act itself, I deduce from this that it intended to give users of Canadian harbours broader rights than the rights that stem from the implied requirement of non-discrimination which the courts generally read into enactments.

17 We were told by counsel for the respondent that the impugned regulations were made with the objec-

Il est une autre observation importante à faire sur la question du pouvoir de réglementation. C’est la suivante: le pouvoir de faire des règlements ne permet pas d’établir des dispositions discriminatoires. Autrement dit, un règlement doit, à moins que le texte qui l’autorise dise le contraire, s’appliquer à tout le monde de la même façon. Si l’on veut pouvoir faire des distinctions il faut le dire.

Que dit, que permet en l’espèce la *Loi sur les ports et installations portuaires publics*? 14

Cette Loi, à son article 3, définit la «politique portuaire nationale» en fonction de quatre «rôles ou caractéristiques», dont, à l’alinéa 3(1)(c) le suivant: 15

3. (1) . . .

(c) de garantir aux usagers des ports canadiens l’égalité de traitement et le libre accès aux services de transport de marchandises et de passagers;

Cet objet législatif est exceptionnel. Il semble qu’il n’y ait, dans la législation fédérale, que deux autres lois qui s’expriment en ces termes, et ces deux lois, curieusement, traitent également de la «politique portuaire nationale». Il s’agit de la *Loi sur la Société canadienne des ports*<sup>8</sup> et de la *Loi sur les commissions portuaires*<sup>9</sup>. Même la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*<sup>10</sup> n’utilise pas un tel langage, encore qu’en son alinéa 3(1)(e), elle véhicule un concept qui s’en rapproche:

3. (1) . . .

(e) chaque transporteur ou mode de transport supporte, dans la mesure du possible, une juste part du coût réel des ressources, installations et services mis à sa disposition sur les fonds publics;

Je note que la *Loi sur l’aéronautique*<sup>11</sup> ne contient aucune disposition semblable ou analogue.

Le législateur ayant pris soin, de manière exceptionnelle, d’ajouter au texte même de la Loi cette exigence d’égalité de traitement, j’en déduis qu’il a voulu conférer aux usagers des ports canadiens des droits plus amples que ceux qui découlent de l’exigence implicite de non-discrimination que les tribunaux importent généralement dans les textes de loi. 16

Le règlement attaqué a été adopté, nous dit la procureure de l’intimée, dans le but d’accroître les 17

tive of raising revenue and reducing the deficit. She added, at the hearing, that the charges are imposed on the appellant company, regardless of what particular use it makes of the port facilities: it is not, she said, a user fee. The objective of the Governor in Council is not in dispute in the instant case. The issue here is therefore not what motives guided the Governor in Council,<sup>12</sup> but rather whether the objective is consistent with what the enabling statute authorizes.

18 The objective of raising revenue and reducing the deficit is certainly permitted by paragraphs 3(1)(a) and (b), and it is at least implicitly recognized in the fact that the Minister is granted general powers of administration (section 4) and development (subsection 12(1)). However, any action taken with that objective must be taken in the manner permitted by the Act, and the Act does not authorize it unless it is in connection with the use made of the facilities (I would note that it is common ground in this case that the charges are in respect of the use of the facilities rather than in respect of coming into port). While the amount of the charges need not reflect the exact cost of the use made of the facilities,<sup>13</sup> the charges imposed must be related to a particular use and users must be treated equitably.

19 I am of the view that imposing charges solely on overnight cruise vessels that make the same use of port facilities as do day cruisers does not comply with the principle of equitable treatment, which I interpret to mean that where use is equal, and absent any other valid objective which would permit a distinction to be made, all vessels in the same class should be treated equally.<sup>14</sup> I find it hard to see why, for example, if the use of port facilities is equal, a sardine fishing boat should not receive the same treatment as a lobster fishing boat, or berthing fees for two yachts should vary based on their respective market values. The objectives defined in subsection 3(1) of the Act are complementary, as the word "and" indicates. Certainly the Minister may impose fees to raise revenue and reduce the deficit, but in so doing he must "provide equitable treatment" to cruise vessels. In this case, the impugned provisions are inconsistent with that objective.

recettes et de réduire le déficit. Elle ajoutera à l'audience que les droits imposés le sont à l'entreprise appelante peu importe l'usage précis qu'elle fait des installations portuaires: ce n'est pas, nous dit-elle, un droit d'usage (*a user fee*). L'objectif recherché par le gouverneur en conseil n'est pas contesté en l'espèce. Il ne s'agit donc pas ici de rechercher quels motifs animaient le gouverneur en conseil<sup>12</sup>, mais de déterminer si l'objectif recherché est conforme à ceux qu'autorise la loi habilitante.

L'objectif d'accroître les recettes et de réduire le déficit est très certainement permis par les alinéas 3(1)a) et b) et il est à tout le moins reconnu implicitement par l'attribution au ministre de pouvoirs généraux d'administration (article 4) et d'exploitation (paragraphe 12(1)). Cet objectif, cependant, doit être poursuivi de la manière permise par la Loi et celle-ci ne l'autorise que s'il est associé à l'usage qui est fait des installations (je rappelle qu'il est acquis, ici, que les droits sont relatifs à l'usage des installations plutôt qu'à l'entrée dans le port). Il est vrai que le montant des droits n'a pas à refléter le coût précis de l'usage qui est fait<sup>13</sup>, mais encore faut-il que l'imposition des droits soit reliée à un usage précis et que les usagers soient traités de manière égale.

Je suis d'avis qu'à sa face même, l'imposition de droits aux seuls navires de croisière de longue durée qui font des installations portuaires le même usage que les navires de croisière d'une seule journée, ne respecte pas le principe d'égalité de traitement que j'interprète comme signifiant qu'à usage égal et en l'absence d'un autre objectif valide qui permettrait l'établissement d'une distinction, tous les navires d'une même catégorie devraient recevoir un traitement égal<sup>14</sup>. Je verrais mal, par exemple, qu'à usage égal des installations portuaires, un navire de pêche de sardines ne reçoive pas le même traitement qu'un navire de pêche de homards, ou que les droits d'amarrage de deux yachts varient selon leur valeur respective sur le marché. Les objets définis au paragraphe 3(1) de la Loi sont complémentaires, le mot «and» dans le texte anglais le dit. Le ministre peut certes imposer des droits pour accroître les revenus et réduire le déficit, mais il doit, ce faisant, «garantir

l'égalité de traitement» aux navires de croisière. Ici, les dispositions attaquées sont incompatibles avec cet objectif.

20 In deciding that the Act does not authorize the Governor in Council to distinguish between overnight cruise vessels and day cruisers, as he did in this case, and accordingly that the impugned provisions are invalid, I am actually adopting the same approach as led the Supreme Court of Canada, in *Alaska Trainship*,<sup>15</sup> and Denault J., in *Great Lakes Pilotage Authority Ltd. v. Misener Shipping Ltd.*,<sup>16</sup> to strike down certain regulations in respect of pilotage.

21 In my view, this is sufficient to dispose of the matter. Counsel for the appellant invited us to decide that the Act does not permit the Governor in Council to define the word "vessel", by regulation, otherwise than as that word is defined in the Act, and that the Regulations cannot contain provisions that apply to certain classes of vessels and not to others. I am in agreement with the first of these propositions, but not with the second. The Regulations could not include in "vessel" a class that was not included in the definition of the word "vessel" set out in the Act; in this instance, the argument is academic since in the English version Parliament has used the word "includes" rather than "means", and since the definition given, "every description of ship, boat or craft", is sufficiently broad to encompass cruise vessels. On the other hand, it is implicitly necessary, for the administration of the Act, that it be possible for the Regulations to distinguish among certain classes of vessels. The objective defined in paragraph 3(1)(a) of the Act, I think, allows special status to be conferred on fishing vessels, for example, as paragraph 28(c) of the Regulations does, and the objective defined in paragraph 3(1)(d) would also, in my view, allow for ferries, which are connected with the ground transportation system, to be treated as a class apart. I do not share the opinion of counsel for the appellant that an express statutory provision is required in order for classes or sub-classes to be established by regulation.<sup>17</sup>

20 En décidant que la Loi n'autorise pas le gouverneur en conseil à distinguer, comme il l'a fait en l'espèce, entre navires de croisière de longue durée et navires de croisière de courte durée et qu'en conséquence les dispositions attaquées sont invalides, j'adopte en réalité la même approche que celle qui a mené la Cour suprême du Canada dans *Alaska Trainship*<sup>15</sup> et le juge Denault, dans *Great Lakes Pilotage Authority Ltd c. Misener Shipping Ltd.*<sup>16</sup>, à invalider certains règlements adoptés en matière de pilotage.

21 Cela suffit, à mon avis, à disposer du litige. Le procureur de l'appelante nous invite à décider que la Loi ne permet pas au gouverneur en conseil de donner au mot «navire», par règlement, une définition autre que celle que donne la Loi à ce mot, et que le Règlement ne saurait contenir des dispositions applicables à certaines catégories de navires, et pas à d'autres. Je suis d'accord avec la première de ces propositions, pas avec la deuxième. Le Règlement ne pourrait inclure dans «navire» une catégorie qui ne serait pas incluse dans la définition que donne la Loi du mot «navire»; l'argument, en l'espèce, est académique puisque le législateur, dans le texte anglais, a utilisé le mot «includes» plutôt que «means» et puisque la définition donnée, «toute construction flottante», est suffisamment vaste pour viser les navires de croisière. Par contre, l'administration de la Loi exige implicitement que le Règlement puisse distinguer entre certaines catégories de navires. L'objet défini à l'alinéa 3(1)a) de la Loi permet, je pense, de conférer un statut spécial, par exemple, aux navires de pêche, ainsi que fait l'alinéa 28c) du Règlement, et l'objet défini à l'alinéa 3(1)d) permettrait aussi, à mon avis, de considérer dans une classe à part les transbordeurs (*ferries*), lesquels sont associés au réseau de transport terrestre. Je ne partage pas l'avis du procureur de l'appelante à l'effet que seul un texte législatif exprès permet l'établissement, par règlement, de catégories ou de sous-catégories<sup>17</sup>.

22 In closing, I would like to comment briefly on certain decisions of the Federal Court on which the respondent and the Trial Judge relied; they are: *Gulf Trollers Assn.*;<sup>18</sup> *Aerlinte Eireann Teorante v. Canada (Minister of Transport)*;<sup>19</sup> *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission*;<sup>20</sup> and *Airport Taxicab (Malton) Association v. Canada (Minister of Transport)*.<sup>21</sup>

23 In *Gulf Trollers*,<sup>22</sup> public notices were issued by fishery officers under the *Fisheries Act* [R.S.C. 1970, c. F-14] imposing restrictions on fishermen engaged in commercial salmon fishing that were not imposed on sport fishermen. The applicable Act contained no requirement of equitable treatment, and the case was decided on a point of constitutional law rather than administrative law. In any event, the case did not address the possibility of establishing distinctions within a class, for example sport fishermen.

24 In *Aerlinte*,<sup>23</sup> the *Aeronautics Act* [R.S.C. 1970, c. A-3] then in force did not guarantee equitable treatment. The *Air Services Fees Regulations* [C.R.C., c. 5] established different landing fees for domestic flights, international flights and transoceanic flights; the fees were established on the basis of the weight of the aircraft and the evidence had established that the costs of building and maintaining runways and providing passenger services were higher in the case of transoceanic flights; the Court found that, on the facts, there was no discrimination. The respondent relied on a passage from the reasons of the Court, at page 228, which is mere *obiter*, and which is, moreover, of debatable merit. At bottom, that decision supports the appellant's position, in that it confirms that the Governor in Council may determine the amount of the fees he imposes on the basis of the use made of the public facilities in question by a carrier and its passengers, without being guilty of discrimination.

25 In *New Brunswick Broadcasting*,<sup>24</sup> in which this Court recognized that the CRTC had the power to

Je voudrais, en terminant, commenter brièvement certaines décisions de la Cour fédérale sur lesquelles se sont appuyés l'intimée et le juge de première instance, à savoir: *Gulf Trollers Assn.*<sup>18</sup>; *Aerlinte Eireann Teorante c. Canada (Ministre du Transport)*<sup>19</sup>; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*<sup>20</sup>; et *Airport Taxicab (Malton) Association c. Canada (Ministre du Transport)*<sup>21</sup>.

23 Dans *Gulf Trollers*<sup>22</sup>, des avis publics émis par des fonctionnaires en vertu de la *Loi sur les pêcheries* [S.R.C. 1970, ch. F-14] imposaient aux pêcheurs pratiquant la pêche commerciale du saumon des restrictions qu'ils n'imposaient pas aux pêcheurs pratiquant la pêche sportive. La loi applicable ne contenait aucune exigence d'égalité de traitement, et c'est sous l'angle du droit constitutionnel plutôt que sous l'angle du droit administratif que l'affaire a été tranchée. Le débat, quoi qu'il en soit, ne portait pas sur la possibilité d'établir des distinctions à l'intérieur, par exemple, de la classe des pêcheurs sportifs.

24 Dans *Aerlinte*<sup>23</sup>, la *Loi sur l'aéronautique* [S.R.C. 1970, ch. A-3] en vigueur ne garantissait pas l'égalité de traitement. Le *Règlement sur les taxes des services aéronautiques* [C.R.C., ch. 5] établissait des taxes d'atterrissage distinctes selon que les vols étaient intérieurs, internationaux ou transocéaniques; ces taxes étaient établies en fonction du poids des aéronefs et la preuve avait démontré que les coûts de construction et d'entretien des pistes et d'accueil des passagers étaient plus élevés dans le cas des vols transocéaniques; la Cour a conclu qu'il n'y avait dans les faits aucune discrimination. L'intimée s'appuie sur un extrait des motifs de la Cour, à la page 228, qui n'est qu'un *obiter* dont le bien-fondé, par surcroît, est discutable. Cet arrêt, au fond, favorise la thèse de l'appelante en ce qu'il confirme que le gouverneur en conseil peut, sans faire de discrimination, définir le montant des droits qu'il impose en fonction de l'usage qui est fait des installations publiques en cause par un transporteur et ses passagers.

25 Dans *New Brunswick Broadcasting*<sup>24</sup>, où cette Cour a reconnu le pouvoir du CRTC d'établir des

establish classes of persons who are entitled to use frequencies, the *Broadcasting Act* [R.S.C. 1970, c. B-11] contained a provision that gave the Commission the power to establish such classes. That decision is of little use to us here.

classes de personnes ayant le droit de faire usage de fréquences, la *Loi sur la radiodiffusion* [S.R.C. 1970, ch. B-11] contenait une disposition qui conférerait au Conseil le pouvoir d'établir de telles classes. Cet arrêt n'est guère utile en l'espèce.

26 In *Airport Taxicab*,<sup>25</sup> the impugned regulations, which had been made under the *Department of Transport Act*, [R.S.C. 1970, c. T-15] permitted separate permits to be issued to taxi drivers and limousine drivers. The regulations had been made with the aim of ending a war that had been going on between the drivers in question. Section 25 of the Act in question gave the Governor in Council the power to "make such regulations as he deems necessary for the management, maintenance, proper use and protection". The Act contained no requirement of equitable treatment. Rouleau J. concluded, first, that the purpose of the statutory provisions was, *inter alia*, to allow the Crown to limit, control and supervise the conduct of commercial activity carried on within the boundaries of airports, and that the impugned regulations reflected that objective. Second, he concluded that there was nothing in the evidence to indicate unequal or discriminatory treatment. I do not see how this decision can help the respondent.

Dans *Airport Taxicab*<sup>25</sup>, le règlement attaqué, qui avait été adopté en vertu de la *Loi sur le ministère des Transports* [S.R.C. 1970, ch. T-15], permettait d'émettre des permis distincts aux chauffeurs de taxi et aux chauffeurs de limousine. Le règlement avait été adopté dans le but de mettre un terme à une guerre que se livraient les chauffeurs en question. L'article 25 de la Loi en cause conférait au gouverneur en conseil le pouvoir d'«établir les règlements qu'il juge nécessaires pour la gestion, l'entretien, le bon usage et la protection». Cette Loi ne contenait pas d'exigence d'égalité de traitement. Le juge Rouleau a conclu, dans un premier temps, que les dispositions législatives avaient, entre autres objets, celui de permettre à la Couronne de limiter, contrôler et superviser la conduite d'activités commerciales sur le territoire des aéroports, et que le règlement attaqué répondait à cet objet. Il a conclu, dans un deuxième temps, que rien dans la preuve n'indiquait traitement inégal ou discriminatoire. Je ne vois pas en quoi cette décision peut aider l'intimée. 26

27 In short, the result of these proceedings is dictated by the fact that paragraph 3(1)(c) of the Act contains an exceptional requirement of equitable treatment. Where use is equal, and absent any other valid objective that might justify a distinction, the Governor in Council may not target those vessels within a single class of vessels that are most likely to generate revenue for it, or from which it is easiest for it to collect revenue. In reality, the charges imposed on the appellant in the instant case amount to the same thing as a tax on the income of a business engaged in an activity that the Minister of Transport considers to be a luxury. The *Public Harbours and Port Facilities Act* quite simply does not allow the Minister of Transport to substitute himself in this respect for the Minister of Finance.

Somme toute, le résultat du présent litige est dicté par la présence, à l'alinéa 3(1)c) de la Loi, d'une exigence exceptionnelle d'égalité de traitement. À usage égal et en l'absence d'un autre objectif valide pouvant justifier une distinction, le gouverneur en conseil ne peut, à l'intérieur d'une même catégorie de navires, cibler celle qui est la plus susceptible de lui procurer des revenus ou celle qui lui permet le plus facilement de percevoir des revenus. En réalité, les droits imposés à l'appelante en l'espèce sont l'équivalent d'un impôt sur les revenus d'une entreprise s'adonnant à une activité jugée de luxe par le ministre des Transports. La *Loi sur les ports et installations portuaires publics* ne permet tout simplement pas au ministre des Transports de se substituer à cet égard au ministre des Finances. 27

#### Disposition

28 I would allow the appeal, dismiss the action by Her Majesty the Queen, declare the definition of

#### Dispositif

J'accueillerais l'appel, je rejetterais l'action de Sa Majesté la Reine, je déclarerais invalides la défini- 28

“cruise vessel” in section 2 of the *Government Wharves Regulations* as well as subsection 25(3.1), section 26.1 and, consequently, Schedule VII to the Regulations, to be invalid, and I would award the appellant its costs on appeal and at trial.

DESIARDINS J.A.: I concur.

CHEVALIER D.J.: I concur.

<sup>1</sup> C.R.C., c. 881, as amended on May 1, 1986, SOR/86-493.

<sup>2</sup> R.S.C. 1985, c. P-29.

<sup>3</sup> The Federal Court has jurisdiction to hear this action by the Crown against an individual under the general jurisdiction conferred on the Court by s. 22 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] in respect of Canadian maritime law; s. 22(2)(s), in particular, gives the Federal Court jurisdiction with respect to “any claim for dock charges, harbour dues or canal tolls including, without restricting the generality of the foregoing, charges for the use of facilities supplied in connection therewith”.

<sup>4</sup> [1968] A.C. 997 (H.L.), at p. 1030.

<sup>5</sup> [1959] S.C.R. 121, at p. 140. See also: *Alaska Trainship Corporation et al. v. Pacific Pilotage Authority*, [1981] 1 S.C.R. 261, at p. 269.

<sup>6</sup> [1985] 1 S.C.R. 368, at p. 406.

<sup>7</sup> Québec: Éditeur officiel, 1978, at p. 34.

<sup>8</sup> R.S.C., 1985, c. C-9, s. 3(1)(c).

<sup>9</sup> R.S.C., 1985, c. H-1, s. 3(1)(c).

<sup>10</sup> R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28.

<sup>11</sup> R.S.C., 1985, c. A-2.

<sup>12</sup> See: *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106, at pp. 112-117; and *Haig v. Canada; Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995, at pp. 1046-1047.

<sup>13</sup> See: *Thorne's Hardware Ltd.*, *supra*, note 12, at p. 122.

<sup>14</sup> I reach this conclusion based both on the French version, “garantir . . . l'égalité de traitement”, and on the English version, which is apparently less stringent, “provides . . . equitable treatment”.

<sup>15</sup> *Supra*, note 5.

<sup>16</sup> [1987] 2 F.C. 431 (T.D.).

<sup>17</sup> See: *Gulf Trollers Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1987] 2 F.C. 93 (C.A.), at pp. 102-103.

<sup>18</sup> *Supra*, note 17.

<sup>19</sup> (1990), 68 D.L.R. (4th) 220 (F.C.A.).

<sup>20</sup> [1984] 2 F.C. 410 (C.A.).

<sup>21</sup> (1986), 7 F.T.R. 105 (F.C.T.D.).

tion de «navire de croisière» à l'article 2 du *Règlement sur les quais de l'État*, ainsi que le paragraphe 25(3.1), l'article 26.1 et, par voie de conséquence, l'annexe VII dudit Règlement et j'accorderais à l'appelante ses dépens en appel et en première instance.

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

LE JUGE SUPPLÉANT CHEVALIER: J'y souscris.

<sup>1</sup> C.R.C., ch. 881, tel qu'amendé le 1<sup>er</sup> mai 1986, DORS/86-493.

<sup>2</sup> L.R.C. (1985), ch. P-29.

<sup>3</sup> La Cour fédérale a compétence pour entendre cette action de la Couronne contre un particulier, en vertu de la compétence générale que lui confère l'art. 22 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7] en matière de droit maritime canadien; l'art. 22(2)s), notamment, donne compétence à la Cour fédérale eu égard à «une demande de remboursement des droits de bassin, de port ou de canaux, notamment des droits perçus pour l'utilisation des installations fournies à cet égard».

<sup>4</sup> [1968] A.C. 997 (H.L.), à la p. 1030.

<sup>5</sup> [1959] R.C.S. 121, à la p. 140. Voir, également, *Alaska Trainship Corporation et autre c. Administration de pilotage du Pacifique*, [1981] 1 R.C.S. 261, à la p. 269.

<sup>6</sup> [1985] 1 R.C.S. 368, à la p. 406.

<sup>7</sup> Québec: Éditeur officiel, 1978, à la p. 34.

<sup>8</sup> L.R.C. (1985), ch. C-9, art. 3(1)c).

<sup>9</sup> L.R.C. (1985), ch. H-1, art. 3(1)c).

<sup>10</sup> L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28.

<sup>11</sup> L.R.C. (1985), ch. A-2.

<sup>12</sup> Voir: *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106, aux p. 112 à 117; et *Haig c. Canada; Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995, aux p. 1046 et 1047.

<sup>13</sup> Voir: *Thorne's Hardware Ltd.*, *supra*, note 12, à la p. 122.

<sup>14</sup> J'en arrive à cette conclusion aussi bien en vertu du texte français, «garantir . . . l'égalité de traitement», qu'en vertu du texte anglais, vraisemblablement moins exigeant, «provides . . . equitable treatment».

<sup>15</sup> *Supra*, note 5.

<sup>16</sup> [1987] 2 C.F. 431 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>17</sup> Voir: *Gulf Trollers Assn. c. Canada (ministre des Pêches et Océans)*, [1987] 2 C.F. 93 (C.A.), aux p. 102 et 103.

<sup>18</sup> *Supra*, note 17.

<sup>19</sup> (1990), 68 D.L.R. (4th) 220 (C.A.F.).

<sup>20</sup> [1984] 2 C.F. 410 (C.A.).

<sup>21</sup> (1986), 7 F.T.R. 105 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>22</sup> *Supra*, note 17.

<sup>23</sup> *Supra*, note 19.

<sup>24</sup> *Supra*, note 20.

<sup>25</sup> *Supra*, note 21.

<sup>22</sup> *Supra*, note 17.

<sup>23</sup> *Supra*, note 19.

<sup>24</sup> *Supra*, note 20.

<sup>25</sup> *Supra*, note 21.