

T-1944-92

T-1944-92

C. J. Michael Flavell (*Appellant*)C. J. Michael Flavell (*appelant*)

v.

c.

The Deputy Minister of National Revenue for
Customs and Excise (*Respondent*)

Le sous-ministre du Revenu national, Douanes et
accise (*intimé*)

INDEXED AS: FLAVELL v. DEPUTY M.N.R., CUSTOMS AND
EXCISE (T.D.)

RÉPERTORIÉ: FLAVELL c. SOUS-MINISTRE M.R.N., DOUA-
NES ET ACCISE (1^{re} INST.)

Trial Division, Campbell J.—Ottawa, March 6 and
July 16, 1996.

Section de première instance, juge Campbell—
Ottawa, 6 mars et 16 juillet 1996.

Customs and Excise — Customs Act — Appeal from CITT decision houseboat of Canadian origin on which new engine installed in U.S.A. imported, subject to duty on value of boat — Customs Act, s. 12 providing all goods imported shall be reported at nearest customs office — S. 18 providing all goods reported under s. 12 deemed imported — Interpretive guidelines discussed, applied — Argument legislation intending “punitive effect” on everyone crossing border to protect Canadian goods from competition rejected — New Act not mere housecleaning but to replace obsolete, punitive, unfair provisions — Deputy Minister’s interpretation promoting current widespread systemic differential enforcement of s. 12 reporting provisions to detriment of ordinary Canadian citizens — CITT erred in not paying sufficient attention to legislation, commercial context in assigning meaning to “import”, “export” — Act, Tariff intended to assess duties only on foreign goods entering country.

Douanes et accise — Loi sur les douanes — Appel d’une décision du TCCE concluant que le bateau-logement d’origine canadienne, sur lequel un nouveau moteur avait été installé aux États-Unis, était une marchandise importée, et donc assujettie à des droits de douane sur la valeur du bateau — L’art. 12 de la Loi sur les douanes dispose que toutes les marchandises importées doivent être déclarées au bureau de douane le plus proche — L’art. 18 porte que toutes les marchandises déclarées conformément à l’art. 12 sont réputées avoir été importées — Directives d’interprétation discutées et appliquées — L’argument alléguant que la loi entraîne un «effet punitif» pour quiconque traverse la frontière afin de protéger les marchandises canadiennes de la concurrence est rejeté — La nouvelle loi n’était pas un simple dépoussiérage, mais visait à remplacer des dispositions législatives désuètes, injustes et ayant un effet punitif — L’interprétation du sous-ministre favorisant une méthode d’application différencielle générale, très largement répandue, concernant les dispositions de déclaration prévues à l’art. 12 est au détriment des citoyens canadiens ordinaires — Le TCCE a commis une erreur en n’accordant pas suffisamment d’attention à la loi et au contexte commercial en interprétant les mots «importer» et «exporter» — La Loi et le Tarif visent à imposer des droits de douanes uniquement sur les marchandises étrangères qui sont introduites au Canada.

Construction of statutes — Customs Act, s. 12 providing “all goods that are imported” shall be reported at nearest customs office — S. 18 providing all goods reported under s. 12 deemed imported — CITT holding “import” meaning to bring into country, applying to all goods regardless of origin — Interpretive guidelines applied: grammatical/literal; contextual; purposive; parliamentary history; pragmatic; previous interpretations — Act, Tariff intended to assess duties only on foreign goods entering country.

Interprétation des lois — L’art. 12 de la Loi sur les douanes dispose que «toutes les marchandises importées» doivent être déclarées au bureau de douane le plus proche — L’art. 18 porte que toutes les marchandises déclarées conformément à l’art. 12 sont réputées avoir été importées — Le TCCE a statué que le mot «importer» signifie introduire ou faire introduire au Canada et s’applique à toutes les marchandises, peu importe leur origine — Directives d’interprétation appliquées: la méthode grammaticale ou littérale; la méthode systématique; la méthode téléologique; la méthode historique; l’interprétation pragmatique; et les autorités — La Loi et le Tarif visent à imposer des droits de douane uniquement sur les marchandises étrangères qui sont introduites au Canada.

This was an appeal from the decision of the Canadian International Trade Tribunal (CITT). The appellant owns a houseboat which is managed and operated out of a marina near Kingston, Ontario. The houseboat is rented out. In July 1989, while out on rental, the engine of the houseboat was damaged beyond repair. The boat was fitted with a temporary engine in the nearest port at Clayton, New York. The temporary engine was supplied as part of the transaction to supply a new engine. After installation of the new engine, the manager reported to customs officials who classified the houseboat under the *Customs Tariff* as a motorboat, other than an outboard motorboat. The appellant was held liable for duty on the entire value of the houseboat, which was originally assessed at \$60,000. On a redetermination, the value of the boat for duty purposes was reduced to \$33,465, but the tariff classification remained unchanged. On a subsequent redetermination, the Deputy Minister confirmed the tariff classification and value for duty. On appeal, the majority of the CITT held that "import" meant to bring into the country, and therefore the houseboat had been imported and was subject to duty.

Customs Act, section 12 provides that all goods that are imported shall be reported at the nearest customs office. Section 18 provides that all goods reported under section 12 shall be deemed to have been imported.

The appellant argued that the Act and Tariff are intended to assess duties on foreign goods entering the country, and the respondent argued that they are intended to assess duties on all goods entering the country.

The issues were: (1) whether the Tribunal erred in holding that the goods imported into Canada were properly classified as a motorboat, rather than an engine, and (2) if the goods brought into Canada were properly classified as a houseboat, did the Tribunal err in holding that they were first exported and then reimported?

Held, the appeal should be allowed.

(1) The first interpretive guideline applied to determine the meaning of "all goods that are imported" was the grammatical or literal method, the first principle of which requires that words be given their ordinary meaning. Any Canadian coming back into Canada expects to pay customs duties only on goods acquired outside the country. In addition, any Canadian might expect to pay customs

Il s'agit d'un appel de la décision du Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE). L'appelant est propriétaire d'un bateau-logement qui est exploité dans une marina près de Kingston (Ontario). Le bateau-logement est loué. En juillet 1989, pendant que le bateau était loué, le moteur a été endommagé irrémédiablement. Un moteur a été installé temporairement sur le bateau-logement au port le plus proche, soit Clayton (New York), dans le cadre d'une transaction visant la fourniture d'un nouveau moteur. Après l'installation du nouveau moteur, l'exploitant en a informé les agents des douanes qui ont classé le bateau-logement en tant que bateau à moteur, autre qu'à moteur hors bord, d'après le *Tarif des douanes*. L'appelant a été tenu redevable de droits sur la valeur totale du bateau-logement, évaluée à l'origine à 60 000 \$. Après révision, la valeur du bateau-logement pour les fins des droits de douane a été réduite à 33 465 \$, mais le classement tarifaire est demeuré le même. Par suite d'une nouvelle révision, le sous-ministre a confirmé le classement tarifaire et le montant des droits. En appel, le TCCE a statué à la majorité que le mot «importer» signifiait introduire ou faire introduire au pays et que, par conséquent, le bateau-logement avait été importé au Canada et était assujéti à des droits de douane.

L'article 12 de la *Loi sur les douanes* exige que toutes les marchandises qui sont importées soient déclarées au bureau de douane le plus proche. L'article 18 dispose que toutes les marchandises déclarées conformément à l'article 12 sont réputées avoir été importées.

L'appelant fait valoir que la Loi et le Tarif ont pour objet d'imposer des droits sur des marchandises étrangères qui sont introduites au Canada, alors que l'intimé prétend que ces droits doivent être imposés sur toutes les marchandises qui sont introduites au Canada.

Les questions litigieuses sont les suivantes: (1) le Tribunal a-t-il commis une erreur en statuant que les marchandises importées au Canada ont été correctement classées comme bateau à moteur plutôt que comme moteur, et (2) si les marchandises introduites au Canada ont été correctement classées comme un bateau-logement, le Tribunal a-t-il commis une erreur en statuant qu'elles avaient d'abord été exportées pour être ensuite réimportées?

Jugement: l'appel doit être accueilli.

(1) La première directive d'interprétation appliquée en vue de déterminer le sens de l'expression «toutes les marchandises qui sont importées» est la méthode grammaticale ou littérale, dont le principe premier exige que l'on donne aux mots leur sens ordinaire. Tout Canadien, à son retour au Canada, s'attend à payer des droits de douane uniquement sur les marchandises qu'il a achetées à l'é-

duties on goods sent from abroad for resale in Canada. The Tribunal erred in interpreting Strayer J.'s definition of "export" in *Old HW-GW Ltd. v. Canada* as meaning "to send out from one country and into another". The words used by Strayer J. state much more: a "transfer" of goods from one country to another or "a sending" within a commercial context. The "average person on the street" hearing the words "export" and "import" would think of international trade with trucks and ships transporting goods to and from Canada and nations around the world. The words should be interpreted within this clearly commercial context. In a commercial context, "all goods that are imported" would refer to goods originating from a foreign source only. (ii) Words must be given the meaning they had on the day the statute was enacted. The ordinary meaning of the provisions of the Act were the same in 1985 when section 12 was introduced as now. (iii) Adding to the terms of the statute, or depriving them of effect, must be avoided. It is illogical to maintain that the meaning of "all goods that are imported" is the same as the meaning of "all goods". The addition of the words "that are imported" must be given effect, thus limiting the scope of the meaning of the phrase.

(2) The contextual approach to statutory interpretation assumes that the legislator is rational. The interpretations put forward by each party were equally logical and therefore deserved equal weight.

(3) The purposive approach involves illuminating the meaning of a particular enactment by discovering its purpose. The Act and Tariff are protectionist, but there was strong disagreement as to how aggressive these provisions were. The Deputy Minister argued that the provisions under consideration allow a "punitive effect" towards everyone crossing the border in protecting Canadian goods from foreign competition.

(4) In theory and in principle, parliamentary history is inadmissible but in practice the acceptance of parliamentary history in statutory interpretation appears to be on the rise. Where there are two very strong arguments, any credible resource that is available within the law should be used to decide between them. The conclusions drawn from the Minister's statements in the House of Commons were: (i) the "mischief" that the Act was designed to remedy were practical commercial problems either created by or unaddressed in the old legislation; (ii) a commitment to "fairness and equity in dealing with Canadian citizens" was a major emphasis in the formulation of the new Act; (iii) the objective was to make customs law

tranger. En outre, les Canadiens peuvent s'attendre à payer des droits de douane sur les marchandises expédiées de l'étranger en vue de les revendre au Canada. Le Tribunal a commis une erreur en interprétant la définition du mot «exporter» donnée par le juge Strayer dans la décision *Old HW-GW Ltd. c. Canada* comme signifiant «envoyer hors d'un pays vers un autre». Le raisonnement du juge Strayer en dit beaucoup plus: il mentionne un «transfert» de marchandises d'un pays à un autre ou un «envoi» dans un contexte commercial. En entendant les mots «exporter» et «importer», «monsieur-tout-le-monde» songerait au commerce international, et il lui viendrait à l'esprit des images de camions ou de navires transportant des marchandises à destination et en provenance du Canada et d'autres pays du monde entier. Ces mots doivent être interprétés dans ce contexte commercial manifeste. Dans un contexte commercial, l'expression «toutes les marchandises qui sont importées» fait référence à des marchandises qui proviennent d'une source étrangère uniquement. (ii) Il faut donner aux mots le sens qu'ils avaient le jour de l'adoption de la loi. Le sens des dispositions de la Loi était en 1985, quand l'article 12 a été adopté, le même que celui d'aujourd'hui. (iii) Il faut éviter d'ajouter aux termes de la loi ou encore de les priver d'effet. Il est illogique de soutenir que le sens à donner à l'expression «toutes les marchandises qui sont importées» est le même que celui que l'on entend par «toutes les marchandises». L'ajout des mots «qui sont importées» doit avoir un effet certain, en limitant le sens de la première expression.

(2) La méthode systématique d'interprétation des lois s'appuie sur l'idée que le législateur est rationnel. Les interprétations données par chacune des parties sont logiques et devraient donc avoir une importance égale.

(3) La méthode téléologique suppose qu'il faut découvrir le sens d'une loi donnée en cherchant son objet. La Loi et le Tarif sont des textes de nature protectionniste, mais les opinions sur l'effet persuasif de ces dispositions sont très partagées. Le sous-ministre prétend que les dispositions à l'étude incorporent un «effet punitif» qui s'applique à quiconque traverse la frontière, afin de protéger les marchandises canadiennes de la concurrence étrangère.

(4) En théorie et en principe, les travaux préparatoires ne sont pas admissibles, mais en pratique, le recours à ces travaux dans l'interprétation des lois semble de plus en plus fréquent. Lorsqu'il s'agit de trancher entre deux arguments très convaincants, toutes les sources dignes de foi qui sont disponibles dans les limites du droit devraient être utilisées. Les conclusions tirées des déclarations du ministre à la Chambre des communes sont les suivantes: (i) la «situation» que la Loi cherchait à réformer portait sur des problèmes commerciaux pratiques créés ou ignorés par l'ancienne loi; (ii) l'engagement à «faire montre de justice et d'équité dans les rapports avec les Canadiens» a été l'une des considérations principales ayant présidé à la

more “easily and clearly understood” by the use of “simple and direct” language. The first conclusion supported the argument that the commercial definition advanced for “import” should be accepted. The second conclusion operated against a finding that Canadians may suffer punitive treatment under the operation of section 12. All the conclusions taken together lead to the conclusion that the new Act amounted to much more than a simple housecleaning. The punitive section 18 requirement that “all goods” be reported is one of the “obsolete and inconsistent” provisions that the new statute was designed to remedy. The added words “all goods that are imported” indicated a change in the scheme of Canada’s customs legislation.

(5) Only where a statutory provision is ambiguous, and therefore reasonably open to two interpretations, will the absurd results flowing from one of the available interpretations justify rejecting it in favour of the other. The argument that the respondent’s interpretation was illogical and resulted in a ludicrous conclusion can be given weight if it is clear that what happened to the appellant’s houseboat was contrary to values expressed in relation to the statute thus producing an absurd result. When crossing the border into Canada, ordinary Canadians believe that they only need to declare and perhaps pay duty on goods purchased or given to them outside the country. The values of “fairness and equity” would not be understood by Canadian society either in 1985 or now as embracing the Deputy Minister’s interpretation.

(6) Because previous cases gave full effect to the words “all goods” in section 18, the addition of the words “that are imported” in section 12 supported the argument that these words should be given full effect and were included to show a different interpretation was intended.

The present customs system could not comply with the interpretation that “all goods” that everyone has with them on entering Canada shall be reported. There apparently exists widespread systemic differential enforcement of the reporting provisions of section 12. The respondent’s interpretation promotes that systemic differential treatment of unsuspecting, uninformed citizens in a punitive way. If the average, well-meaning, and only generally informed Canadian knew how section 12 is applied in some cases by customs officials, he or she would be outraged. It shows a profound disrespect for honest people. The appellant’s interpretation was correct.

rédaction de la nouvelle Loi; (iii) l’objectif de rendre le droit des douanes «plus facile et plus simple à comprendre» grâce à un libellé «simple et direct» était un objectif important. La première conclusion appuie fortement l’argument selon lequel la définition commerciale proposée pour «importer» devrait être acceptée. La deuxième conclusion s’oppose à la prétention selon laquelle l’article 12 devrait avoir un effet punitif sur les Canadiens. Considérées dans leur ensemble, ces conclusions démontrent que la Loi n’a pas été un simple dépoussiérage. La sanction prévue à l’article 18 selon laquelle «toutes les marchandises» devaient être déclarées était l’une des dispositions «désuètes ou incohérentes» que l’on cherchait à supprimer dans la nouvelle Loi. Les termes ajoutés, c’est-à-dire «toutes les marchandises qui sont importées», marquent un net changement dans l’économie générale de la loi canadienne en matières douanières.

(5) Ce n’est que lorsqu’un texte législatif est ambigu, et peut donc raisonnablement donner lieu à deux interprétations, que les résultats absurdes susceptibles de découler de l’une de ces interprétations justifieront de la rejeter et de préférer l’autre. L’argument selon lequel l’interprétation de l’intimé est illogique et entraîne des résultats absurdes peut avoir un certain poids s’il devient clair que ce qui est arrivé au bateau-logement de l’appelant est contraire aux valeurs exprimées dans la loi, ce qui mène à un résultat absurde. Au moment de traverser la frontière canadienne, les Canadiens ordinaires croient qu’il n’ont à déclarer les marchandises qu’ils ont achetées ou qui leur ont été données à l’étranger et, peut-être, à payer des droits de douane sur elles. Ni la société canadienne de 1985, ni celle d’aujourd’hui, ne pourrait croire que les valeurs «de justice et d’équité» prônées par le ministre puissent inclure l’interprétation du sous-ministre.

(6) Comme des arrêts ultérieurs ont donné leur plein effet aux mots «toutes les marchandises» utilisés dans l’article 18, l’ajout des mots «qui sont importées» à l’article 12 donne du poids à l’argument selon lequel les mots devaient avoir leur plein effet et qu’ils ont été ajoutés dans l’intention de modifier l’interprétation en vigueur.

Pour donner effet à l’interprétation selon laquelle «toutes les marchandises» apportées par quiconque arrive au Canada doivent être déclarées, le régime douanier actuel ne pourrait suffire à la tâche. Il existe apparemment une méthode d’application différentielle générale très largement répandue concernant les dispositions de déclaration prévues à l’article 12. L’interprétation de l’intimé favorise un traitement différentiel général et punitif à l’égard de citoyens tout à fait innocents et non informés. Si le Canadien moyen, bien intentionné et moyennement informé, connaissait la façon dont l’article 12 est appliqué dans certains cas par les agents des douanes, il serait outré. Cette interprétation dénote un manque de respect profond pour les honnêtes gens. L’interprétation de l’appelant est exacte.

The actions of the customs officials were aggressive, unwarranted and unnecessary. The appellant was put to an enormous waste of time and resources in challenging these actions, thus establishing special reasons for an award of costs.

Les mesures prises par les agents des douanes étaient brutales, injustifiées et inutiles. L'appelant a dû dépenser énormément de temps et de ressources pour contester ces mesures et, par conséquent, il existe des raisons spéciales de lui adjuger les dépens de l'appel.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 18.
Customs Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, ss. 12(1), 18(1).
Customs Tariff, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 41, ss. 19, 22, 25.2 (as enacted by S.C. 1988, c. 65, s. 87), 88, 89, 90, 91, 92.
Customs Tariff, S.C. 1987, c. 49, Sch. I (as am. by S.C. 1988, c. 65, s. 106), III.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.
Narcotic Control Act, R.S.C., 1985, c. N-1.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Old HW-GW Ltd. v. Canada, [1991] 1 C.T.C. 460; (1991), 91 DTC 5327; 43 F.T.R. 197 (F.C.T.D.); *Heydon's Case* (1584), 3 Co. Rep. 7 a; 76 E.R. 637; *Pepper (Inspector of Taxes) v. Hart*, [1993] 1 All E.R. 42 (H.L.); *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686; (1995), 36 C.R. (4th) 171; 178 N.R. 161; 79 O.A.C. 81.

DISTINGUISHED:

Kong et al. v. The Queen (1984), 10 D.L.R. (4th) 226; 7 C.E.R. 240 (F.C.T.D.); *Glisic v. The Queen*, [1984] 1 F.C. 797; (1983), 3 D.L.R. (4th) 90; 6 C.E.R. 78 (T.D.); *La Compagnie Lanka Link Limitée et al. v. M.N.R.* (1990), 3 TCT 5136; 1 T.S.T. 2261; 2 T.T.R. 164 (F.C.T.D.).

CONSIDERED:

R. v. Cook (1992), 70 C.C.C. (3d) 239; 54 O.A.C. 325 (Ont. C.A.); *Bell v. The Queen*, [1983] 2 S.C.R. 471; (1983), 3 D.L.R. (4th) 385; 8 C.C.C. (3d) 97; 36 C.R. (3d) 289; 50 N.R. 172.

AUTHORS CITED

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 1991.

House of Commons Debates, Vol. V, 1st Sess., 33rd Parl., 1985, at pp. 6504-6507.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.
Loi sur les douanes, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1, art. 12(1), 18(1).
Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, ch. C-40, art. 18.
Loi sur les stupéfiants, L.R.C. (1985), ch. N-1.
Tarif des douanes, L.C. 1987, ch. 49, annexe I (mod. par L.C. 1988, ch. 65, art. 106), III.
Tarif des douanes, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 41, art. 19, 22, 25.2 (édicte par L.C. 1988, ch. 65, art. 87), 88, 89, 90, 91, 92.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Old HW-GW Ltd. c. Canada, [1991] 1 C.T.C. 460; (1991), 91 DTC 5327; 43 F.T.R. 197 (C.F. 1^{re} inst.); *Heydon's Case* (1584), 3 Co. Rep. 7 a; 76 E.R. 637; *Pepper (Inspector of Taxes) v. Hart*, [1993] 1 All E.R. 42 (H.L.); *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686; (1995), 36 C.R. (4th) 171; 178 N.R. 161; 79 O.A.C. 81.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Kong et al. c. La Reine (1984), 10 D.L.R. (4th) 226; 7 C.E.R. 240 (C.F. 1^{re} inst.); *Glisic c. La Reine*, [1984] 1 C.F. 797; (1983), 3 D.L.R. (4th) 90; 6 C.E.R. 78 (1^{re} inst.); *La Compagnie Lanka Link Limitée et al. c. M.R.N.* (1990), 3 TCT 5136; 1 T.S.T. 2261; 2 T.T.R. 164 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

R. v. Cook (1992), 70 C.C.C. (3d) 239; 54 O.A.C. 325 (C.A. Ont.); *Bell c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 471; (1983), 3 D.L.R. (4th) 385; 8 C.C.C. (3d) 97; 36 C.R. (3d) 289; 50 N.R. 172.

DOCTRINE

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Montréal: Yvon Blais, 1990.

Débats de la Chambre des communes, vol. V, 1^{re} sess., 33^e Lég., 1985, aux p. 6504 à 6507.

APPEAL from CITT decision (*Flavell v. Deputy M.N.R., Customs and Excise* (1992), 8 T.T.R. 197 (C.I.T.T.)) upholding a decision of the Deputy Minister of National Revenue confirming a determination that the appellant's houseboat, which had originated in Canada, was imported and was subject to duty because a new engine had been installed in the U.S.A. Appeal allowed.

COUNSEL:

C. J. Michael Flavell, Q.C. and *Christopher J. Kent* for appellant.
Geoffrey S. Lester for respondent.

SOLICITORS:

Flavell, Kubrick & Lalonde, Ottawa, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

1 CAMPBELL J.: The litigation over this dispute, which has been outstanding for almost seven years, involves a direct attack on the established practice of Canada Customs in assessing duty on goods that are "imported" into Canada as prescribed in subsection 12(1) of the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1 (the Act). The interest which has generated this notable assault is well described in the following passages of the opening statement of the appellant, Mr. C. J. Michael Flavell, Q.C.:

My Lord, I am aware of the admonition that he who acts for himself has a fool for a client, so I will leave most of the argumentation this morning to my friend Mr. Kent. However, given the pain and suffering which I have endured over the years with respect to this matter I demanded of Mr. Kent the right to have a few minutes to outline the facts for you and to make a few general observations about customs law and policy of customs law, et cetera

I have to say, My Lord, that this case has achieved some notoriety in Ottawa circles, particularly at the trade bar. The amusing spectacle of Canada's largest, if not best

APPEL de la décision du TCCE (*Flavell c. Sous-ministre M.R.N., Douanes et accise* (1992), 8 T.T.R. 197 (T.C.C.E.)) confirmant une décision du sous-ministre du Revenu national qui avait entériné une décision selon laquelle le bateau-logement de l'appellant, d'origine canadienne, avait été importé et était assujéti à des droits de douane parce qu'un nouveau moteur avait été installé aux É.-U. Appel accueilli.

AVOCATS:

C. J. Michael Flavell, c.r. et *Christopher J. Kent*, pour l'appellant.
Geoffrey S. Lester, pour l'intimé.

PROCUREURS:

Flavell, Kubrick & Lalonde, Ottawa, pour l'appellant.
Le sous-procureur général du Canada, pour l'intimé.

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

1 LE JUGE CAMPBELL: Le présent litige, qui dure depuis près de sept ans, s'attaque directement à la méthode bien établie de Douanes Canada d'imposer des droits sur les marchandises qui sont «importées» au Canada en conformité avec le paragraphe 12(1) de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1 (la Loi). Loin de passer inaperçue, cette contestation a suscité un vif intérêt, bien décrit dans les passages suivants des observations d'ouverture de l'appellant, M. C. J. Michael Flavell, c.r.:

[TRADUCTION] Monsieur le juge, je connais bien entendu la maxime qui dit: bien fou est le client de celui qui se défend lui-même, et c'est pourquoi je laisserai la majeure partie des plaidoiries de ce matin à mon ami M. Kent. Toutefois, compte tenu des ennuis de toutes sortes que cette affaire me cause depuis plusieurs années, j'ai demandé à M. Kent quelques minutes de son temps pour exposer les faits à votre intention et formuler quelques observations générales au sujet de la Loi sur les douanes, de la politique douanière et d'autres considérations . . .

Je dois vous dire, Monsieur le juge, que dans les cercles d'Ottawa, plus particulièrement au barreau du commerce, on a fait des gorges chaudes de cette affaire. Quoi de plus

known, trade lawyer being nicked to the tune of \$17,000 worth of duty on a \$5,000 motor has brought tears of amusement to some eyes and tears of another sort to mine. The facts, as you have read them, sound on their face, at least whenever I recount this tale at gatherings where alcoholic beverages may or may not be served, the reaction is always one of astonishment.

amusant, en effet, que de voir l'avocat de droit commercial le plus important du Canada, sinon le mieux connu, sommé de payer 17 000 \$ en droits de douane sur un moteur qui en vaut 5 000 \$; si cette histoire en a fait pleurer certains de rire, les larmes qu'elle m'a fait verser sont plutôt amères. Les faits, tels que vous en avez pris connaissance, sont on ne peut plus limpides, du moins pour tous ceux à qui j'ai raconté cette mésaventure, au cours de réunions agrémentées ou non de boissons alcoolisées; et ce récit suscite immanquablement chez mon auditoire le plus grand étonnement.

2 Objections based in Mr. Flavell's astonishment culminated in a hearing before the Canadian International Trade Tribunal (the Tribunal) on February 11, 1992. It is from the decision of the Tribunal that this appeal was taken.

2 Les nombreuses objections soulevées par M. Flavell en raison de son étonnement ont finalement donné lieu à une audition de la cause devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) le 11 février 1992. C'est la décision de ce Tribunal qui est portée en appel.

I FACTS

I LES FAITS

3 The May 4, 1992 majority decision of the Tribunal concisely sets out the essential facts as follows [*Flavell v. Deputy M.N.R., Customs and Excise* (1992), 8 T.T.R. 197, at pages 199-200, 202-203]:

3 Le 4 mai 1992, la décision majoritaire du Tribunal énonçait avec concision les faits essentiels de la façon suivante [*Flavell c. Sous-ministre M.R.N., Douanes et accise* (1992), 8 T.T.R. 197, aux pages 199 et 200, 202 et 203]:

The appellant is the owner of a 40-foot houseboat known as "Marmalade Skies" that is managed and operated out of a marina on Wolfe Island, near Kingston, Ontario. The houseboat, which is equipped for 12 or more passengers, is rented out to corporations and/or individuals on a daily, weekend or weekly basis. The owner of the marina and manager of the houseboat is Mr. Bob Halliday. The appellant receives a percentage of revenues for rental of the houseboat, the balance going to Mr. Halliday for his services as manager.

L'appelant est le propriétaire d'un bateau-logement de 40 pieds connu sous le nom de «Marmalade Skies» et exploité dans une marina de Wolfe Island, près de Kingston (Ontario). Ce bateau-logement, qui est équipé pour recevoir 12 passagers ou plus, est loué à des sociétés ou à des particuliers pour des périodes d'un jour, d'une fin de semaine ou d'une semaine. Le propriétaire de la marina et l'exploitant du bateau-logement est M. Bob Halliday. L'appelant reçoit un pourcentage des recettes de la location du bateau-logement, le reste allant à M. Halliday pour ses services de gestion.

In July 1989, the inboard-outboard marine propulsion engine (the "marine engine") of the houseboat was damaged beyond repair while out on rental. The boat was towed to the nearest port at Clayton, New York, and fitted with a temporary engine. [The temporary engine was supplied as part of the transaction to supply a new engine to be ordered from Sweden]. Similarly, the marina kept the damaged engine as part consideration for the transaction. In the interim, the vessel continued to be used on the St. Lawrence River.

En juillet 1989, le moteur marin de type intérieur-extérieur (le «moteur marin») du bateau-logement a été endommagé irrémédiablement alors que le bateau était loué. Ce dernier a été remorqué jusqu'au port le plus proche, celui de Clayton (New-York), où il a été équipé d'un moteur temporaire dans le cadre d'une transaction visant la fourniture d'un nouveau moteur. De son côté, la marina a conservé le moteur endommagé à titre de contrepartie partielle dans le cadre de la transaction. Entre temps, le navire était toujours utilisé sur le fleuve St-Laurent.

After installation of the new engine, Mr. Halliday reported to customs officials who took the position that

Après que le nouveau moteur ait [*sic*] été installé, M. Halliday en a informé les agents des douanes, qui ont

the entire houseboat was imported into Canada. They classified the houseboat under Tariff Item 8903.92.00 as a motorboat, other than an outboard motorboat. The appellant was held liable for duty on the entire value of the houseboat, which was originally assessed at \$60,000.

...

The invoice between the parties suggests that these activities were all part of a single transaction relating to the emergency, although the new engine was installed some weeks later.

...

As a practical matter, however, this Tribunal accepts that what was brought into Canada was a new motor as declared by the appellant at Canada Customs. There was no attempt to deceive the authorities or misrepresent the goods involved. On the contrary, the appellant entered into a contractual obligation to borrow a temporary motor and purchase a new motor as a direct consequence of an emergency situation over which it had no control.

II

THE CANADIAN INTERNATIONAL TRADE TRIBUNAL DECISION

4 In 1989, Mr. Flavell requested a redetermination of the duty assessment which was allowed in part. The value of the boat for the purpose of duty assessment was reduced to \$33,465, but the tariff classification remained unchanged. On a further redetermination in 1990, the Deputy Minister of National Revenue (Deputy Minister) confirmed the tariff classification and value for duty.

5 Mr. Flavell has taken the position from the start that he is prepared to pay duty on a reasonable evaluation of the motor, and to dispense with the conflict, to even pay duty on any increase in the value of the houseboat by having the new engine installed. But he adamantly objects to paying duty on the houseboat.

6 Therefore, the hearing before the Tribunal came as an appeal from the Deputy Minister's confirma-

adopté la position selon laquelle le bateau-logement tout entier avait été importé au Canada. Ils ont classé le bateau-logement dans le numéro tarifaire 8903.92.00 en tant que bateau à moteur, autre qu'à moteur hors-bord. L'appellant a été tenu redevable de droits sur la valeur totale du bateau-logement, laquelle avait été évaluée à l'origine à 60 000 \$.

...

La facture établie alors entre les parties laisse penser que toutes ces activités faisaient partie d'une transaction unique conclue eu égard à la situation d'urgence, quoique le nouveau moteur ait été mis en place plusieurs semaines plus tard.

...

Pour des raisons pratiques, cependant, le Tribunal admet que ce qui a été introduit au Canada était un nouveau moteur, ainsi que l'appellant l'a déclaré à Douanes Canada. Nul n'a tenté de tromper les autorités ou de faire une déclaration fallacieuse quant à la nature des marchandises en cause. Au contraire, l'appellant a conclu un marché l'engageant à emprunter un moteur temporaire et à acheter un moteur neuf en conséquence directe d'une situation d'urgence indépendante de sa volonté.

II

LA DÉCISION DU TRIBUNAL CANADIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR

4 En 1989, M. Flavell a demandé une révision de l'évaluation des droits de douane, qui a été accueillie en partie. La valeur du bateau-logement pour les fins des droits de douane a été réduite à 33 465 \$, mais le classement tarifaire est demeuré le même. Au cours d'une nouvelle révision qui a eu lieu en 1990, le sous-ministre du Revenu national (le sous-ministre) a confirmé le classement tarifaire et le montant des droits.

5 M. Flavell soutient depuis le tout début qu'il est disposé à payer des droits sur une évaluation raisonnable du prix du moteur, et pour régler ce différend, il est même prêt à payer des droits sur toute plus-value du bateau-logement attribuable à l'installation d'un moteur neuf. Mais il refuse catégoriquement de payer des droits de douane sur le bateau-logement.

6 Par conséquent, le Tribunal a été saisi de cette affaire dans le cadre de l'appel formé à l'encontre

tion of the tariff classification, but the evidence and the argument before the Tribunal, and as a result the decision, was directed to the question: What was imported for purposes of tariff classification? Essentially the question arises because all goods considered to be imported are subject to duty.

7 In answering the question, on the following reasoning, the majority decision of Tribunal members Mr. W. Roy Hines and Ms. Michèle Blouin concluded [at pages 203-205] that the houseboat had been imported and was, therefore, subject to duty:

Central to the resolution of this appeal is the meaning of the term “export” or “import” as used in the *Customs Act* or *Customs Tariff*. Neither Act gives the terms a special definition. The *Customs Act* defines “export” to mean “export from Canada,” and “import” to mean “import into Canada.” The *Customs Tariff* adopts these definitions. In *Harris Bell v. R.* ([1983] 2 S.C.R. 471 at 488-89) McIntyre J. stated:

... I do not find it necessary to make extensive reference to dictionaries in order to define the word “import”. In my view, since the Narcotic Control Act does not give a special definition of the word, its ordinary meaning should apply and that ordinary meaning is simply to bring into the country or to cause to be brought into the country. . . .

The majority believes that the ordinary meaning of the word “import” is applicable to the *Customs Act* and *Customs Tariff*. It adopts this definition of “import,” meaning to bring into the country or cause to be brought into the country.

In defining the word “export,” reference is made to *Old HW-GW Ltd. v. Canada (M.N.R.)* (File Nos. T-560-87, T-602-87 and T-690-87, April 17, 1991, Federal Court of Canada, Trial Division [43 F.T.R. 197, 91 D.T.C. 5327]) where Strayer J. stated:

The two most pertinent Canadian cases involving interpretation [*sic*] of “goods exported” or “goods . . . for export”, expressions used there to described goods exempted from certain sales taxes, both expressed the view that “export” normally involves the transfer of goods from one country to another.

de la confirmation par le sous-ministre du classement tarifaire, mais la preuve et les plaidoiries devant le Tribunal, et, partant, la décision, ont porté sur la question suivante: Qu’est-ce qui a été importé au Canada aux fins du classement tarifaire? Essentially, cette question se pose parce que toutes les marchandises qui sont considérées comme ayant été importées sont assujetties à des droits de douane.

Dans sa réponse à cette question, et en s’appuyant sur le raisonnement ci-dessous, le Tribunal, dont la décision majoritaire a été rendue par M. W. Roy Hines et M^{me} Michèle Blouin, a conclu [aux pages 203 à 205] que le bateau-logement avait été importé et qu’il était par conséquent assujetti à des droits de douane:

Essentielle au règlement du présent appel est la signification des termes «exporter» et «importer» au sens de la *Loi sur les douanes* ou du *Tarif des douanes*. Ni l’une ni l’autre loi ne donne de ces termes une définition précise. La *Loi sur les douanes* définit «exporter» comme signifiant «exporter hors du Canada», et «importer» comme signifiant «importer au Canada». Le *Tarif des douanes* reprend ces définitions. Dans la cause *Harris Bell c. R.* ([1983] 2 R.C.S. 471 aux 488-89), le juge McIntyre déclare:

... Je n’estime pas nécessaire de puiser abondamment dans les dictionnaires afin de définir le mot «importer». À mon avis, puisque la *Loi sur les stupéfiants* ne fournit pas de définition particulière de ce mot, c’est son sens ordinaire qu’il faut retenir, c’est-à-dire simplement d’introduire ou de faire introduire au pays . . .

La majorité estime que le sens ordinaire du mot «importer» est applicable à la *Loi sur les douanes* et au *Tarif des douanes*. Elle adopte cette définition d’«importer» comme signifiant introduire ou faire introduire au pays.

Pour définir le mot «exporter», il y a lieu de se reporter à la cause *Old HW-GW Ltd. c. Canada (M.N.R.)* (Dossiers n^{os} T-560-87, T-602-87 et T-690-87, le 17 avril 1991, Division de première instance de la Cour fédérale du Canada [43 F.T.R. 197, 91 D.T.C. 5327]), à l’occasion de laquelle le juge Strayer a déclaré:

[TRADUCTION] Les deux causes canadiennes les plus pertinentes faisant intervenir l’interprétation de «marchandises exportées» ou de «marchandises . . . pour l’exportation», expressions utilisées en espèce pour désigner des marchandises exemptées de certaines taxes de vente, expriment l’opinion que «exporter» comporte

After referring to dictionary definitions of the verb "to export," Strayer J. went on to state:

. . . It would appear from these definitions that apart from the literal meaning of its Latin roots, *ex portare*, meaning to carry out or away, the most natural meaning in a commercial context for the term "export" or "exportation" is the sending of goods from one country to another, foreign, country.

The majority believes that the ordinary meaning of the word "export" is also applicable to the *Customs Act* and the *Customs Tariff*. It adopts the definition of "export," meaning to send out from one country and into another or cause to be sent out from one country and into another.

The scheme of the Act clearly establishes that Canadian goods may be returned to Canada free from customs duty under Tariff Item 9813.00.00 where they have not been advanced in value or improved in condition or combined with any other article. It also provides that where Canadian goods have been repaired, work has been done or equipment added, outside Canada, relief may be provided from customs duties otherwise payable. Subsection 88(1) of the *Customs Tariff* deals with situations where goods have been exported in the prescribed manner for the purpose of having the repairs, work done or equipment added . . . and duties are payable at the rate applicable to the imported goods. Subsection 88(2) deals with situations where emergency repairs to aircraft, vehicles or vessels were required to ensure their safe return to Canada. Relief under this subsection is provided for the whole of the duties that would otherwise be payable on the imported goods.

Pursuant to s. 19 of the *Customs Tariff*, when goods enumerated in Sch. I of that Act are imported into Canada, customs duties at the rates set out in that schedule must be paid. When the Marmalade Skies left Canadian territorial waters, technically, it was exported from Canada. Similarly, when it returned to Canada it was, technically, imported. Therefore, pursuant to s. 19, the boat had to be classified under sch. I. The evidence is clear that the houseboat returned to Canada in an improved condition, possessing a new motor. As such, it was not classifiable under Tariff Item 9813.00.00. As stated above, the Tribunal does not have the jurisdiction to determine whether the appellant qualified for duty relief under s. 88 of the *Customs Tariff*. Consequently,

normalement le transfert de marchandises d'un pays à un autre pays.

Après s'être référé à des définitions lexicographiques du verbe «exporter», le juge Strayer poursuivait ainsi:

[TRADUCTION] . . . Il semble découler de ces définitions qu'en dehors du sens littéral de l'étymologie latine, *ex portare*, qui signifie faire sortir ou emporter, le sens le plus naturel, dans un contexte commercial, des termes «exporter» ou «exportation», est celui de l'envoi de marchandises d'un pays vers un autre.

La majorité estime que le sens ordinaire du terme «exporter» est également applicable à la *Loi sur les douanes* et au *Tarif des douanes*. Elle adopte la définition d'«exporter» comme signifiant envoyer hors d'un pays vers un autre ou de faire envoyer hors d'un pays vers un autre.

Suivant l'économie générale de la Loi, il est clair que les marchandises canadiennes peuvent être retournées au Canada en franchise de droits aux termes du numéro tarifaire 9813.00.00 lorsqu'elles n'ont pas reçu de plus-value ni d'amélioration ou qu'elles n'ont pas été unies à un autre article quelconque. Elle prévoit également que lorsque des marchandises canadiennes ont été réparées, qu'un travail a été effectué ou qu'un équipement a été ajouté à l'extérieur du Canada, une exemption peut être accordée à l'égard des droits de douane. Le paragraphe 88(1) du *Tarif des douanes* vise les cas où des marchandises ont été exportées de façon réglementaire afin de faire effectuer les réparations ou le travail, ou d'ajouter l'équipement. L'exemption accordée aux termes de ce paragraphe n'inclut pas les droits payables sur la valeur des réparations, du travail effectué ou de l'équipement ajouté . . . et les droits sont payables au taux applicable aux marchandises importées. Le paragraphe 88(2) traite de cas où il a fallu faire des réparations d'urgence à des avions, à des véhicules ou à des bateaux pour leur permettre de rentrer en toute sécurité au Canada. L'exemption accordée aux termes de ce paragraphe vise la totalité des droits qui seraient autrement payables sur les marchandises importées.

Aux termes de l'art. 19 du *Tarif des douanes*, lorsque des marchandises énumérées dans l'ann. I de cette même Loi sont importées au Canada, des droits de douane doivent être versés au taux fixé dans cette annexe. Lorsque le Marmalade Skies a quitté les eaux territoriales canadiennes, il était, en pratique, exporté hors du Canada. De même, lorsqu'il est rentré au Canada, il était, en pratique, importé. En conséquence, conformément à l'art. 19, le bateau a dû être classé dans l'annexe I. Il est clair que le bateau est rentré au Canada après avoir reçu une amélioration due à l'installation d'un nouveau moteur. À ce titre, il n'était pas classable dans le numéro tarifaire 9813.00.00. Par ailleurs, tel qu'il est indiqué ci-dessus, le Tribunal n'a pas compétence pour déterminer si l'appelant avait droit à

customs duties are payable on the full value of duty of the vessel.

III

ISSUES AND ARGUMENTS

8 Leave to appeal the Tribunal's decision was granted by this Court on the following questions:

Question A: Did the Tribunal err in holding that the goods imported into Canada were properly classified as a "motorboat, other than outboard motorboat" (tariff item No. 8903.92.00), rather than as an "inboard-outboard marine propulsion engine" (tariff item No. 8407.29.10)?

Question B: In the alternative, if the goods brought into Canada were properly classified as a houseboat, did the Tribunal err in holding that they were first exported then reimported?

9 In reaching its decision, the majority of the Tribunal made critical findings about the scheme of the Act. It is these findings that underlie the questions framed in this appeal, and it is these findings that require scrutiny to provide the answers required.

10 As will be set out, Mr. Flavell and the Deputy Minister have quite different views of how the Act should be interpreted.

A. The Deputy Minister's Interpretation

11 The stream of the argument is as follows:

(1) Specifically, subsection 12(1) of the Act requires that all goods which are imported must be reported to a customs office. In turn, subsection 18(1) of the Act contains a presumption of importation and states that all goods reported under section 12 shall be deemed to be imported. These sections read as

l'exemption du paiement des droits prévue par l'art. 88 du *Tarif des douanes*. En conséquence, les droits de douane sont payables sur la valeur en douane totale du navire.

III

QUESTIONS EN LITIGE ET MOYENS

L'autorisation d'appeler de la décision du Tribunal a été accordée par la présente Cour relativement aux questions suivantes: 8

Question A: Le Tribunal a-t-il commis une erreur en statuant que les marchandises importées au Canada ont été correctement classées comme «bateau à moteur autre qu'à moteur hors-bord» (n° tarifaire 8903.92.00), plutôt que comme «moteur à propulsion de bateau de type intérieur-extérieur» (n° tarifaire 8407.29.10)?

Question B: Subsidiairement, si les marchandises introduites au Canada ont été correctement classées comme un bateau-logement, le Tribunal a-t-il commis une erreur en statuant qu'elles avaient d'abord été exportées pour être ensuite réimportées?

Pour prendre sa décision, le Tribunal, à la majorité, a tiré des conclusions déterminantes sur l'économie générale de la Loi. Ce sont ces conclusions qui sous-tendent les questions formulées dans le cadre du présent appel, et ce sont ces conclusions qui exigent l'examen attentif de la Cour afin que des réponses adéquates y soient apportées. 9

Comme nous le verrons ci-dessous, M. Flavell et le sous-ministre ont des opinions tout à fait différentes sur l'interprétation qu'il convient de donner à la Loi. 10

A. L'interprétation du sous-ministre

Le raisonnement du sous-ministre est le suivant: 11

(1) Le paragraphe 12(1) de la Loi exige expressément que toutes les marchandises qui sont importées soient déclarées à un bureau de douane. Par ailleurs, le paragraphe 18(1) de la Loi établit une présomption d'importation et dispose que toutes les marchandises déclarées conformément à l'article 12 sont

follows:

12. (1) Subject to this section, all goods that are imported shall, except in such circumstances and subject to such conditions as may be prescribed, be reported at the nearest customs office designated for that purpose that is open for business.

...

18. (1) For the purposes of this section, all goods reported under section 12 shall be deemed to have been imported.

(2) The Act and Tariff do not give the words "export" or "import" any special or technical meaning. Nothing in the wording or purpose of this legislation supports giving these phrases other than their ordinary dictionary meaning as found in the majority decision of the Tribunal.

(3) Section 12 of the Act is not limited to goods acquired abroad, as the appellant would have it. To the contrary, section 12, and hence, section 18 of the Act apply to all goods entering Canada, wherever and whenever acquired.

(4) The Federal Court Trial Division has definitively held that section 12 of the Act requires all goods entering Canada to be reported to a customs office regardless of their place or date of acquisition.

réputées avoir été importées. Ces articles sont rédigés dans les termes suivants:

12. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, ainsi que des circonstances et des conditions prévues par règlement, toutes les marchandises importées doivent être déclarées au bureau de douane le plus proche, doté des attributions prévues à cet effet, qui soit ouvert.

...

18. (1) Pour l'application du présent article, toutes les marchandises déclarées conformément à l'article 12 sont réputées avoir été importées.

(2) La Loi et le Tarif ne donnent pas de sens spécial ou technique aux mots «exporter» ou «importer». Rien dans le texte ou dans l'objet de cette législation ne justifie que l'on s'écarte du sens ordinaire qui a été attribué à ces termes dans la décision majoritaire du Tribunal.

(3) L'article 12 de la Loi n'est pas limité aux marchandises acquises à l'étranger, comme le prétend l'appelant. Au contraire, l'article 12 et, partant, l'article 18 de la Loi s'appliquent à toutes les marchandises qui sont introduites au Canada, quels que soient le lieu et la date de leur acquisition.

(4) La Section de première instance de la Cour fédérale a définitivement statué que l'article 12 de la Loi exige que toutes les marchandises qui sont introduites au Canada soient déclarées à un bureau de douane quels que soient le lieu ou la date de leur acquisition.

12 In *Kong et al. v. The Queen* (1984), 10 D.L.R. (4th) 226 (F.C.T.D.), at page 235, Collier J. interpreted section 12 (then section 18 of the *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40) of the Act as follows:

Section 18 ... is quite explicit. Its net effect is that every person arriving in Canada shall make a report to customs ... of all goods in his charge or custody. ... The goods referred to are not necessarily goods acquired by a person outside Canada. They may have been originally acquired in or brought into Canada, taken out for some reason, and brought back to Canada again. Personal clothing is a good example. Put simply: all goods, of any kind, no matter where, when, or how acquired, no matter whether reported ... a hundred times before, must be

Dans la décision *Kong et al. c. La Reine* (1984), 10 D.L.R. (4th) 226 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 235, le juge Collier a interprété l'article 12 (qui était alors l'article 18 de la *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, ch. C-40) de la Loi, dans les termes suivants:

L'article 18 ... est parfaitement explicite. Il exige que toute personne arrivant au Canada fasse connaître par écrit aux douanes tous les effets dont elle a la charge ou la garde ... Les effets qu'elle mentionne ne sont pas nécessairement ceux qu'une personne a achetés en dehors du Canada. Ils peuvent, à l'origine, avoir été achetés ou introduits au Canada, sortis pour une raison quelconque et rapportés au Canada. Les vêtements constituent un bon exemple. En termes simples: tous les effets, de quelque nature que ce soit, sans égard à l'endroit, à la date ou à la

reported . . . each time any person arrives in Canada from elsewhere.

manière dont ils ont été achetés, qu'ils aient été déclarés . . . cent fois auparavant, doivent être déclarés . . . chaque fois qu'une personne arrive au Canada de l'étranger.

13 To similar effect about section 12 (then section 18 of the *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40) of the Act is the statement of Strayer J. in *Glisic v. The Queen*, [1984] 1 F.C. 797 (T.D.), at page 802:

Failure to declare the goods as required by section 18 is not excused by the fact that the goods had previously been in Canada prior to their removal therefrom and were returned to Canada on the occasion of the failure to declare.

13 Le raisonnement du juge Strayer dans la décision *Glisic c. La Reine*, [1984] 1 C.F. 797 (1^{re} inst.), à la page 802, accorde un effet semblable à l'article 12 (qui était alors l'article 18 de la *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, ch. C-40):

La présence au Canada des effets avant leur sortie du Canada et leur retour à l'occasion de l'omission de faire la déclaration ne constitue pas une excuse à l'omission de les déclarer comme l'exige l'article 18.

(5) Thus, section 12 of the Act required the appellant's houseboat to be declared at customs upon returning to Canada, and section 18 of the Act deemed the houseboat to be imported.

(5) Donc, d'après l'article 12 de la Loi, le bateau-logement de l'appelant devait être déclaré aux douanes à son retour au Canada et, selon l'article 18 de la Loi, le bateau-logement était réputé avoir été importé.

(6) Further, under section 19 of the *Customs Tariff*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 41 (the Tariff) customs duties must be levied and collected at the rates set out in Schedule I [S.C. 1987, c. 49] on all goods enumerated or referred to in that Schedule when such goods are imported. This section reads:

19. (1) Subject to this Act and the *Customs Act* and any regulation or order made thereunder, there shall be levied and collected on all goods enumerated or referred to in Schedule I, when such goods are imported, and paid in accordance with the *Customs Act*, customs duties at the rates set out in Schedule I or section 46 that are applicable to those goods.

(6) En outre, en vertu de l'article 19 du *Tarif des douanes*, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 41 (le Tarif), des droits de douane doivent être imposés et perçus aux taux fixés à l'annexe I [L.C. 1987, ch. 49] sur toutes les marchandises dénommées ou visées dans cet annexe au moment de leur importation. Cet article est rédigé dans les termes suivants:

19. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de la *Loi sur les douanes* ainsi que de leurs textes d'application, il est imposé et perçu sur les marchandises dénommées ou visées à l'annexe I, lors de leur importation, les droits de douane applicables à ces marchandises en vertu de cette annexe ou de l'article 46 et exigibles conformément à la *Loi sur les douanes*.

(7) Given that all goods of Canadian or foreign origin must be reported under section 12 of the Act, they must be considered to be imported, as section 12 requires that "imported" goods must be reported. If the goods are "imported", then they are subject to duty under section 19 of the Tariff.

(7) Étant donné que toutes les marchandises de fabrication canadienne ou étrangère doivent être déclarées en conformité avec l'article 12 de la Loi, elles doivent être considérées comme ayant été importées, étant donné que l'article 12 exige que les marchandises «importées» soient déclarées. Si les marchandises sont «importées», alors elles sont assujetties aux droits visés à l'article 19 du Tarif.

(8) Finally, the goods which are subject to duty are those presented at the time of entry into Canada.

(8) Finalement, les marchandises assujetties aux droits de douane sont celles qui sont déclarées au moment d'être introduites au Canada.

(9) Hence the scheme of the Act and the Tariff is to make all goods, wherever and whenever acquired, subject to reporting and duty each time they enter Canada. The goods as presented at the time of entry are assessed an amount of duty based on their tariff classification. That is, for the purposes of customs legislation, every item which physically crosses the Canadian border is imported or exported.

(10) Given the goods at issue in this case, only three tariff items were potentially applicable under Schedule I of the Tariff:

- (a) 8407.29.10: inboard/outboard marine propulsion engines;
- (b) 8903.92.00: motorboats, other than outboard motorboats; or
- (c) 9813.00.00: goods, . . . originating in Canada, after having been exported therefrom, if the goods are returned without having been advanced in value or improved in condition by any process of manufacture or other means or combined with any other article abroad, under such regulations as the Minister may make.

(11) As the imported goods clearly did not meet the conditions of tariff item No. 9813.00.00, that is the boat was combined with a new engine abroad thus advancing it in value and improving it in condition, and the engine did not originate in Canada, the goods could not be classified under tariff item No. 9813.00.00.

(12) The real question for this Court is the characterization of the goods to be classified: Was it a motor boat or simply a motor which had to be classified in this case?

(13) The Tribunal was correct in characterizing the goods as a houseboat, and hence as a motorboat under tariff item No. 8903.92.00. This

(9) Par conséquent, l'économie générale de la Loi et du Tarif a pour but de faire en sorte que toutes les marchandises, quels que soient le lieu et la date de leur acquisition, soient déclarées et assujetties à des droits de douane chaque fois qu'elles sont introduites au Canada. Des droits de douane sont imposés sur les marchandises déclarées à leur entrée au Canada, sur la base de leur classement tarifaire. Donc, pour les fins des lois sur les douanes, chaque effet qui traverse physiquement la frontière canadienne est importé ou exporté.

(10) Compte tenu des marchandises contestées en l'espèce, trois numéros tarifaires seulement pouvaient s'appliquer en vertu de l'annexe I du Tarif:

- a) 8407.29.10: moteurs pour la propulsion de bateaux du type intérieur-extérieur;
- b) 8903.92.00: bateaux à moteur, autres qu'à moteur hors-bord; ou
- c) 9813.00.00: marchandises . . . originaires du Canada, après avoir été exportées hors du Canada, si les marchandises doivent être retournées sans avoir reçu de plus-value ni d'amélioration dues, entre autres choses, à un procédé de fabrication quelconque, ou sans avoir été unies à un autre article quelconque à l'étranger, conformément aux règlements que peut prendre le ministre.

(11) Étant donné que les marchandises importées ne respectent manifestement pas les conditions du n° tarifaire 9813.00.00, puisque le bateau a été équipé d'un nouveau moteur à l'étranger, ce qui lui a donné une plus-value et une amélioration, et que le moteur ne provenait pas du Canada, les marchandises ne peuvent être classées sous le n° tarifaire 9813.00.00.

(12) La véritable question soumise à l'examen de la Cour est la qualification des marchandises à classer: en l'espèce, le classement concernait-il un bateau à moteur ou simplement un moteur?

(13) Le Tribunal a eu raison de qualifier les marchandises comme un bateau-logement, et par conséquent, un bateau à moteur visé au n° tarifaire

characterization is mandated by the legislative scheme of the Act and Tariff.

(14) Where goods are being returned to Canada the amount of duty assessed may be nil if the goods fall under tariff item No. 9813.00.00. Alternatively, goods being returned to Canada may be eligible for duty relief under provisions such as sections 88 to 92 of the Tariff. In either case, the goods are still imported and subject to duty, although the amount of duty may be reduced in recognition of the fact that the goods were not acquired outside Canada.

Sections 88 to 92 of the Tariff are the "Canadian Goods Abroad" provisions and, in part, read as follows:

88. (1) Subject to section 91, where an application is made in accordance with section 89, relief shall be granted from the payment of the portion of the duties, determined in accordance with section 92, that, but for this section, would be payable in respect of goods returned to Canada within one year, or, where another time is prescribed, within that other time, after their exportation in the prescribed manner from Canada where

(a) the returned goods were repaired outside Canada after being exported for the declared purpose of repairs;

(b) equipment was added outside Canada to the goods; or

(c) work was done outside Canada on the returned goods and the goods exported from Canada were the product of Canada.

(2) Subject to section 91, where an application is made in accordance with section 89, relief shall be granted from the payment of the whole of the duties that, but for this section, would be payable in respect of aircraft, vehicles or vessels returned to Canada after their exportation from Canada, where

(a) the returned aircraft, vehicles or vessels were repaired outside Canada as a result of an unforeseen contingency that occurred outside Canada; and

(b) the repairs were necessary to ensure the safe return to Canada of the aircraft, vehicles or vessels.

8903.92.00. C'est l'économie de la Loi et du Tarif qui rend cette qualification obligatoire.

(14) Quand les marchandises reviennent au Canada, il est possible qu'il n'y ait pas de droits à payer si les marchandises sont visées au n° tarifaire 9813.00.00. Subsidiairement, les marchandises qui reviennent au Canada peuvent bénéficier d'une exonération en vertu de certaines dispositions, comme les articles 88 à 92 du Tarif. Dans un cas comme dans l'autre, les marchandises sont toujours importées et assujetties aux droits de douane, bien que le montant de ces droits puisse être réduit pour tenir compte du fait que les marchandises n'ont pas été acquises à l'extérieur du Canada.

Les articles 88 à 92 du Tarif, concernant les «Marchandises canadiennes à l'étranger», sont rédigés en partie dans les termes suivants:

88. (1) Est accordée, sur demande présentée en application de l'article 89, sous réserve de l'article 91, une exonération du paiement de la fraction, déterminée conformément à l'article 92, des droits qui, sans le présent article, seraient payables sur les marchandises retournées au Canada dans l'année ou, le cas échéant, dans le délai prévu par règlement suivant leur exportation, selon les modalités prévues par règlement, dans chacun des cas suivants:

a) les marchandises retournées ont été réparées à l'étranger après avoir été exportées spécifiquement pour réparation;

b) des appareils ont été ajoutés aux marchandises à l'étranger;

c) des travaux ont été effectués à l'étranger sur les marchandises retournées et les marchandises exportées ont été produites au Canada.

(2) Est accordée, sur demande présentée en application de l'article 89, sous réserve de l'article 91, une exonération du paiement de la totalité des droits qui, sans le présent article, seraient payables sur des aéronefs, véhicules ou navires retournés au Canada après leur exportation si, à la fois:

a) les aéronefs, véhicules ou navires ont été réparés à l'étranger à la suite d'un événement imprévu qui s'y est produit;

b) les réparations ont été nécessaires pour permettre le retour sans accident des aéronefs, véhicules ou navires.

(15) If the appellant's position is correct, provisions for relieving duty on returned Canadian goods such as tariff item No. 9813.00.00 and sections 88 to 92 of the Tariff would be redundant. Such an interpretation should be rejected.

(16) Applying the legislative scheme, if the *Marmalade Skies* had returned to Canada with a new motor on deck and the old motor in the boat, both the motor and the boat would be subject to duty. The new motor would be assessed under tariff item No. 8407.29.10 and the boat equipped with the old motor would be assessed duty under tariff item No. 9813.00.00.

(17) As a matter of fact, what returned to Canada in this case was not a motor and a houseboat. Rather, a houseboat with a new motor installed re-entered Canada. Applying the scheme explained above, at the time of re-entry to Canada a houseboat was presented to customs and hence duty was required to be assessed on the boat, as it was. Thereafter, duty relief might be available.

B. Mr. Flavell's Interpretation

14 Mr. Flavell submits that the dissent of Tribunal member Mr. Charles A. Gracey shows a correct appreciation for the legislative scheme and parliamentary intent behind the Act and the Tariff and, accordingly on this appeal, urges that it be accepted over the majority opinion. Mr. Gracey's view of the Act is reflected in the following passages from his judgment [at pages 206-207]:

The scheme of the *Customs Act* . . . and the apparent intent of Parliament favours the appellant in this matter.

The Act defines "import" to mean "import into Canada." Given this rather unilluminating definition, recourse to dictionaries is necessitated. Such definitions are replete with references to commerce or to the fact that the goods come from a foreign source. Thus, while a

(15) Si la position de l'appelant est exacte, les dispositions concernant l'exonération des droits sur les marchandises canadiennes retournées au pays, comme le n° tarifaire 9813.00.00, feraient double emploi avec les articles 88 à 92 du Tarif. Une telle interprétation doit donc être rejetée.

(16) En appliquant la Loi selon l'esprit dans lequel elle a été rédigée, si le *Marmalade Skies* était revenu au Canada avec un nouveau moteur sur le pont et l'ancien moteur dans le bateau, le moteur et le bateau auraient été assujettis aux droits de douane. Le nouveau moteur aurait été évalué en vertu du n° tarifaire 8407.29.10 et le bateau muni de l'ancien moteur aurait été évalué en vertu du n° tarifaire 9813.00.00.

(17) En fait, les marchandises qui sont rentrées au Canada en l'espèce, n'étaient pas un moteur et un bateau-logement. C'était plutôt un bateau-logement équipé d'un nouveau moteur. En appliquant l'esprit de la loi comme ci-dessus, à l'arrivée au Canada, un bateau-logement a été déclaré aux douanes et, par conséquent, il fallait évaluer les droits de douane à payer sur le bateau, dans l'état où il se trouvait. Par la suite, il fallait vérifier s'il était possible d'obtenir une exonération.

B. L'interprétation de M. Flavell

M. Flavell prétend que la dissidence de M. 14 Charles A. Gracey, membre du Tribunal, donne une appréciation exacte de l'économie de la loi et de l'intention du législateur qui sous-tendent la Loi et le Tarif et, par conséquent, pour les fins du présent appel, il fait instamment valoir que ce raisonnement dissident devrait être préféré à l'opinion majoritaire. L'opinion que M. Gracey se fait de la Loi est énoncée dans les passages suivants tirés de son jugement [aux pages 206 et 207]:

L'économie générale de la *Loi sur les douanes* . . . et l'intention apparente du Parlement plaident en faveur de l'appelant en cette affaire.

La Loi définit «importer» comme signifiant «importer au Canada». Compte tenu du caractère peu éclairant de cette définition, il y a lieu de recourir aux dictionnaires. Les définitions lexicographiques en cause sont remplies de renvois à l'activité commerciale ou au fait que les mar-

superficial definition might imply that anything that enters Canada is imported, I cannot disregard the more complete meaning. For example the *Shorter Oxford English Dictionary* defines "import" as:

Import—1. To bring in; to introduce from abroad, or from one use or connection to another 2. To bring in (goods or merchandise) from a foreign country, in International commerce.

It would appear, therefore, that there is a better description than "imports" for goods of Canadian origin returned to Canada. The definitive term would be "goods returned;" and indeed the *Customs Tariff* . . . uses that term for purposes of duty relief.

I am therefore persuaded that since importation implies goods originating from a foreign source, and since there was clear evidence that the houseboat itself was of Canadian origin, the only good that was imported was the marine engine.

I am also persuaded that the scheme of the *Customs Act* and the *Customs Tariff* and the intent of Parliament is to only apply an import duty to foreign goods entering Canada. Certainly the right exists in law to apply duty to goods of Canadian origin if, and to the extent that, it cannot be established that they were of Canadian origin. But where proof exists that the goods at issue are partly of Canadian origin, I see no express intent anywhere in the legislation to exact a duty on their return to Canada. There are measures, to be sure, that provide for the proper notices and prescribed procedures for Canadian goods returned that have been advanced in value. However, these procedures are very clearly intended to enable Customs officials to determine to what extent Canadian goods were advanced in value in order to collect duty on that advanced value, again affirming the intent of Parliament. One appreciates the need for these provisions, but one should also appreciate their purpose, that being to establish clearly that which is dutiable.

The cautionary clauses in subss. 88(1) and (2) which [provide] that ". . . relief shall be granted from . . . the duties . . . that, but for this section, would be payable in respect of goods . . . vehicles . . . returned to Canada" have been construed to mean that goods returned to Canada are automatically dutiable. My view is that they are dutiable only where it cannot be established that they are, in fact, Canadian goods returned. The prescribed

chandises proviennent d'une source étrangère. Ainsi, quoiqu'une définition superficielle puisse impliquer que tout ce qui entre au Canada est importé, je ne peux écarter la signification plus complète du terme que l'on trouve, par exemple, dans le *Shorter Oxford English Dictionary*. Ce dernier définit le mot «import (importer)» comme suit:

[TRADUCTION] Importer—1. Introduire dans un pays une façon de penser, un mode d'utilisation, etc., appartenant à un autre pays. 2. Dans le domaine du commerce international, introduire sur le territoire national (des produits ou des marchandises) en provenance de pays étrangers.

Il semble donc qu'il y ait un meilleur terme que celui d'«importations» pour définir les marchandises d'origine canadienne rentrant au Canada, celui de «marchandises retournées». De fait, c'est le terme qu'utilise le *Tarif des douanes* . . . pour les besoins de l'exonération du paiement de droits.

Je suis donc persuadé, puisque la notion d'importation recouvre celle de marchandises originaires d'un pays étranger et puisqu'il est évident que le bateau-logement lui-même est d'origine canadienne, que la seule marchandise importée était le moteur marin.

Je suis également persuadé que l'économie générale de la *Loi sur les douanes* et du *Tarif des douanes*, ainsi que l'intention du Parlement, ne visent que l'application de droits à l'importation aux marchandises étrangères entrant au Canada. Certes, la Loi permet d'appliquer des droits aux marchandises d'origine canadienne si, et dans la mesure où, il ne peut pas être établi qu'elles sont d'origine canadienne. Mais lorsqu'il y a une preuve que les marchandises en question sont partiellement d'origine canadienne, je ne vois nulle part dans la Loi d'intention expresse d'imposer un droit sur leur retour au Canada. Il y a, à n'en pas douter, des dispositions relatives aux notifications et aux procédures réglementaires à observer relativement aux marchandises canadiennes retournées au Canada et qui ont reçu une plus-value. Cependant, ces procédures visent de toute évidence à aider les agents des douanes à déterminer la mesure dans laquelle les marchandises ont reçu une plus-value, de façon à percevoir un droit sur cette plus-value, ce qui est encore conforme à l'intention du Parlement. Tout en tenant compte des besoins qui ont présidé à l'adoption de ces dispositions, il faut considérer l'objet de celles-ci, qui est de permettre d'établir clairement l'assiette passible de droit.

Les clauses modificatrices des paragraphes 88(1) et (2) faisant d'«une exonération du paiement . . . des droits qui, sans le présent article, seraient payables sur des marchandises . . . véhicules . . . retournés au Canada» ont été interprétées comme signifiant que les marchandises retournées au Canada sont automatiquement passibles de droits. Je suis d'avis qu'elles ne sont passibles de droits que lorsqu'on n'a pas pu établir qu'elles sont en fait des mar-

measures serve that purpose, and failure to follow them to the letter need not be fatal where alternative and sufficient proof of Canadian origin and value added has been provided. In the case before us there was uncontroverted evidence that the houseboat was of Canadian origin and that a new engine was installed following an engine failure. The fact that the engine was installed has also been adequately explained as a matter of practical necessity.

As it was the intention of Parliament to make foreign goods entering Canada dutiable and ample evidence was presented that only a marine engine of foreign origin was installed in a Canadian houseboat, it is my opinion that duty should be payable only on that engine. The marine engine should be classified as argued by the appellant. Secondly, I hold that even if it had been determined that a houseboat had been imported, the scheme of the Act is clear that any duty should apply only to the advanced value.

15 To bolster the confidence that I should place in Mr. Gracey's dissenting judgment, Mr. Flavell makes the following supporting points:

(1) Mr. Halliday, despite the attempts of customs officials to have him do so, did not report that he had imported a houseboat when he came back into Canada with the houseboat following the installation of the new motor. According to the customs declaration which he signed on August 22, 1989, he declared a "\$7,000 engine repairs only".

(2) It is uncontested that the houseboat, with the exception of the engine that was installed, was of Canadian origin. This is acknowledged in the "Canada Customs Detailed Adjustment Statement" produced by the Deputy Minister on the 1991 redetermination application and filed before the Tribunal.

(3) There is no taxing authority in customs law to achieve the result that the Deputy Minister advances. There is also absolutely no statutory basis on which to impose a tariff on goods that originate in Canada and, in fact, all tariffs require a foreign origin

chandises canadiennes retournées au Canada. C'est à cette dernière fin que servent les mesures réglementaires prévues, et le fait de ne pas les suivre à la lettre n'est pas nécessairement fatal lorsqu'une preuve suffisante de l'origine canadienne et de la plus-value a été fournie par ailleurs. Dans le cas qui nous occupe, des éléments de preuve incontestés indiquent que le bateau-logement était d'origine canadienne et qu'un nouveau moteur y a été installé à la suite d'une panne. L'installation du nouveau moteur a également été expliquée de façon satisfaisante comme ayant été imposée par des nécessités d'ordre matériel.

Attendu que le Parlement avait pour intention de rendre passibles de droits les marchandises étrangères entrant au Canada, et que de nombreux éléments de preuve ont été présentés quant au fait qu'un moteur marin seulement d'origine étrangère a été installé dans un bateau-logement canadien, j'estime que les droits ne devraient être payables que sur ce moteur. Le moteur marin devrait être classé de la façon demandée par l'appelant. Deuxièmement, j'estime que même s'il avait été établi qu'un bateau-logement avait été importé, l'économie de la Loi est claire quant au fait que tout droit ne devrait être appliqué que sur la plus-value.

Pour me convaincre davantage d'approuver la justesse du jugement dissident de M. Gracey, M. Flavell me signale les points suivants: 15

(1) M. Halliday, malgré les tentatives des agents des douanes, n'a pas déclaré qu'il avait importé un bateau-logement quand il est revenu au Canada à bord du bateau-logement à la suite de l'installation du nouveau moteur. Selon la déclaration des douanes qu'il a signée le 22 août 1989, il a déclaré «des réparations de moteur seulement au montant de 7 000 \$».

(2) Il n'est pas contesté que le bateau-logement, à l'exception du moteur qui a été installé, était d'origine canadienne. Ce fait est reconnu dans le «Relevé détaillé de réajustement de Douanes Canada» produit par le sous-ministre dans la demande de réexamen de 1991 et déposé devant le Tribunal.

(3) Il n'y a pas de pouvoir de taxation en matières douanières qui permette d'obtenir le résultat prôné par le sous-ministre. Il n'y a absolument aucun fondement législatif à partir duquel on puisse imposer des droits sur des marchandises qui proviennent

component.

(4) By section 19 of the Tariff, customs duties shall be levied and collected on “all goods enumerated or referred to in Schedule I, when such goods are imported, and paid in accordance with the *Customs Act*, customs duties at the rates set out in Schedule I or section 46 that are applicable to those goods”.

In Schedule I [as am. by S.C. 1988, c. 65, s. 106] of the Tariff, there are only three tariff categories: “Most-Favoured-Nation”, “General Preferential” and “United States”. There is no Canadian tariff.

(5) Regarding the “United States” tariff, section 25.2 [as enacted *idem*, s. 87] of the Tariff provides:

25.2 (1) Subject to this section, goods that originate in the United States are entitled to the rates of customs duty set out with respect to those goods in the United States Tariff of Schedule I.

By this section it is clear that only goods which originate in the United States are entitled to the United States tariff.

(6) But in the 1991 redetermination of the value of the *Marmalade Skies*, the rate of duty applied was 13.5% which, under Schedule I of the Tariff, was the “United States” tariff applicable at the time. Thus, the “United States” tariff was applied to goods that originated in Canada.

(7) A further example of the foreign origin component requirement is found in the provisions regarding the “Most-Favoured-Nation” tariff. Section 22 of the Tariff provides:

22. Subject to sections 23 and 24, goods that originate in a country listed in Schedule III as a beneficiary of the Most-Favoured-Nation Tariff are entitled to the rates of customs duty set out with respect to those goods in the Most-Favoured-Nation Tariff in Schedule I.

Schedule III [S.C. 1987, c. 49] is the “List of Countries With Applicable Tariff Treatments” comprising

du Canada et, en fait, tous les droits tarifaires imposés exigent la présence de composants d'origine étrangère.

(4) D'après l'article 19 du Tarif, il est imposé et perçu, sur «les marchandises dénommées ou visées à l'annexe I, lors de leur importation, les droits de douane applicables à ces marchandises en vertu de cette annexe ou de l'article 46 et exigibles conformément à la *Loi sur les douanes*».

À l'annexe I [mod. par L.C. 1988, ch. 65, art. 106] du Tarif, il n'y a que trois catégories tarifaires: le «Tarif de la nation la plus favorisée», le «Tarif de préférence général» et le «Tarif des États-Unis». Il n'y a pas de tarif canadien.

(5) Pour ce qui concerne le tarif «des États-Unis», l'article 25.2 [édicte, *idem*, art. 87] du Tarif dispose comme suit:

25.2 (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, les marchandises originaires des États-Unis bénéficient du taux de droits de douane figurant à leur égard au tarif des États-Unis à l'annexe I.

Cet article énonce clairement que seules les marchandises en provenance des États-Unis peuvent bénéficier du tarif des États-Unis.

(6) Mais, dans la révision de la valeur du *Marmalade Skies* effectuée en 1991, le taux appliqué était de 13.5 %, c'est-à-dire, d'après l'annexe I du Tarif, le tarif des États-Unis alors en vigueur. Par conséquent, le tarif «des États-Unis» a été appliqué à des marchandises originaires du Canada.

(7) Les dispositions relatives au tarif de «la nation la plus favorisée» fournissent un autre exemple démontrant que des composants d'origine étrangère sont essentiels. L'article 22 du Tarif dispose comme suit:

22. Sous réserve des articles 23 et 24, les marchandises originaires des pays inscrits à l'annexe III comme bénéficiaires du tarif de la nation la plus favorisée sont passibles des taux de droits de douane de ce tarif prévus à l'annexe I pour ces marchandises.

L'annexe III [L.C. 1987, ch. 49] dresse la liste des pays et des traitements tarifaires applicables à quel-

some 198 countries. Canada is not on the list.

(8) The specific wording of the “old” section 18 of the *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40 under which the *Kong* and *Glisic* cases were decided, distinguish these cases as having application to the “new” section 12 of the Act (R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1) which was in force at the time that Mr. Halliday made his declaration.

The “old” section 18 reads:

18. Every person in charge of a vehicle arriving in Canada, other than a railway carriage, and every person arriving in Canada on foot or otherwise, shall

(a) come to the custom-house nearest to the point at which he arrived in Canada, or to the station of the officer nearest to such point if that station is nearer thereto than a custom-house;

(b) before unloading or in any manner disposing thereof, make a report in writing to the collector or proper officer at such custom-house or station of all goods in his charge or custody . . . [Emphasis mine.]

The “new” section 12 reads:

12. (1) Subject to this section, all goods that are imported shall, except in such circumstances and subject to such conditions as may be prescribed, be reported at the nearest customs office designated for that purpose that is open for business [Emphasis mine.]

Following the international commerce definition of “imported” accepted by Mr. Gracey, the change in the wording from the “old” section 18 to the “new” section 12 demonstrates an intent to now exclude goods of Canadian origin from the reporting obligation.

(9) On the issue of the definition of “imported”, the legislative context in which the term is used is important. As a challenge to the way in which the term is defined by McIntyre J. in *Bell v. The Queen* [[1983] 2 S.C.R. 471], as relied upon by the majority of the Tribunal, as the “ordinary meaning”, the

que 198 pays. Le Canada ne figure pas sur cette liste.

(8) Il y a une distinction à établir entre le texte précis de l’«ancien» article 18 de la *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, ch. C-40 aux termes duquel les causes *Kong* et *Glisic* ont été décidées, et le «nouvel» article 12 de la Loi (L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1) qui était en vigueur au moment où M. Halliday a fait sa déclaration.

L’«ancien» article 18 se lisait comme suit:

18. Toute personne ayant la charge d’un véhicule, autre qu’une voiture de chemin de fer, arrivant au Canada, comme toute personne arrivant au Canada à pied ou autrement, doit

a) se rendre au bureau de douane le plus rapproché de l’endroit où elle est arrivée au Canada, ou au poste du préposé le plus rapproché de cet endroit si ce poste est plus rapproché qu’un bureau de douane;

b) avant d’effectuer le déchargement ou d’en disposer de quelque façon, faire connaître par écrit au receveur ou préposé compétent, à ce bureau de douane ou à ce poste, tous les effets dont elle a la charge ou garde . . . [Non souligné dans l’original.]

Le «nouvel» article 12 dispose comme suit:

12. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, ainsi que des circonstances et des conditions prévues par règlement, toutes les marchandises importées doivent être déclarées au bureau de douane le plus proche, doté des attributions prévues à cet effet, qui soit ouvert. [Non souligné dans l’original.]

Selon la définition du mot «importer» se rattachant au commerce international, qui a été acceptée par M. Gracey, le changement de formulation entre l’«ancien» article 18 et le «nouvel» article 12 démontre une intention d’exclure les marchandises d’origine canadienne de cette obligation de déclaration.

(9) En ce qui concerne la définition du mot «importer», le contexte législatif dans lequel ce terme est utilisé est important. Par opposition au «sens ordinaire» que donne à ce terme le juge McIntyre dans l’arrêt *Bell c. La Reine* [[1983] 2 R.C.S. 471] et sur lequel s’est appuyée la majorité du Tribunal, il est

following quote from the judgment of Dickson J. [as he then was] in *Bell*, at pages 476-477 is important:

In my view s. 101 (a) of the *Customs Act* has no application. It is concerned with the levying of duty, or for any other purpose of the *Customs Act* or any other law relating to customs. The *Narcotic Control Act* is concerned with the health and welfare of mankind and the serious social and economic evil of non-medical use of narcotics. The two Acts are unrelated and the *Interpretation Act* does not provide a *nexus* . . . The true meaning of the phrase "import into Canada", as used in the *Narcotic Control Act*, cannot be found by recourse to the *Customs Act*. It is manifestly necessary to look at the natural and ordinary meaning of the phrase.

Thus, if the *Customs Act* definition is not important to the *Narcotic Control Act* [R.S.C., 1985, c. N-1], the *Narcotic Control Act* definition is not important to the *Customs Act*. Therefore, the international commerce definition should be used for "imported" as used within section 12 of the Act as it is consistent with the subject-matter with which the Act deals.

(10) The Tribunal did not consider it had jurisdiction to deal with the "Canadian Goods Abroad" provisions, being sections 88 to 92 of the Tariff, and they were not advanced on this appeal as being relevant except to the extent of contributing to the assessment of the scheme of the Act.

(11) The provisions for relieving duty on returned Canadian goods such as tariff item No. 9813.00.00 and the "Canadian Goods Abroad" provisions are not taxing provisions and do not authorize the duty imposed on the *Marmalade Skies*.

(12) The Deputy Minister makes the key argument that these relief provisions would be redundant unless seen as relief from the scheme that "all goods" entering Canada are subject to duty. But a credible alternate use is provided in Mr. Gracey's judgment to the effect that the provisions provide a

important de signaler le passage suivant du jugement du juge Dickson [tel était alors son titre], aux pages 476 et 477, dans le même arrêt *Bell*:

À mon avis, l'al. 101a) de la *Loi sur les douanes* ne s'applique pas en l'espèce. Cette disposition vise le prélèvement d'un droit ou tout autre objet de la *Loi sur les douanes* ou d'une autre loi relative aux douanes. Quant à la *Loi sur les stupéfiants*, elle se préoccupe de la santé et du bien-être des gens ainsi que du grave mal social et économique que constitue l'usage de stupéfiants à des fins non médicales. Il n'existe aucun rapport entre ces deux lois, et la *Loi d'interprétation* ne supplée pas à ce manque . . . Ce n'est pas en se reportant à la *Loi sur les douanes* qu'on peut déterminer le sens véritable de l'expression «importer au Canada» dans la *Loi sur les stupéfiants*. Manifestement, il faut s'en tenir à son sens naturel et ordinaire.

Donc, si la définition donnée dans la *Loi sur les douanes* n'est pas importante pour la *Loi sur les stupéfiants* [L.R.C. (1985), ch. N-1], la définition donnée dans la *Loi sur les stupéfiants* n'est pas importante pour la *Loi sur les douanes*. Par conséquent, la définition pertinente au commerce international devrait être utilisée pour le mot «importer» de l'article 12 de la Loi étant donné que cette définition est compatible avec le sujet dont traite la Loi.

(10) Le Tribunal a jugé qu'il n'avait pas compétence pour traiter des dispositions relatives aux «Marchandises canadiennes à l'étranger», c'est-à-dire les articles 88 à 92 du Tarif, et la pertinence de ces articles n'a pas été débattue dans le présent appel, sauf pour aider à déterminer quelle est l'économie de la Loi.

(11) Les dispositions relatives à l'exonération des droits de douane sur les marchandises canadiennes retournées au Canada, comme le n° tarifaire 9813.00.00, et les dispositions relatives aux «Marchandises canadiennes à l'étranger» ne sont pas des dispositions imposant une taxe et n'autorisent pas l'imposition de droits sur le *Marmalade Skies*.

(12) Le sous-ministre soutient, comme moyen principal, que ces dispositions d'exonération seraient redondantes à moins de considérer que «toutes les marchandises» qui entrent au Canada sont assujetties à des droits de douane. Mais le jugement de M. Gracey donne une autre utilisation plausible de ces

means whereby Customs officials can establish that Canadian goods are returning to Canada and the extent to which those goods were advanced in value while outside the country for the purpose of collecting duty on that advanced value.

(13) In addition, it is assumed by the Deputy Minister that section 88 only applies to goods of Canadian origin. This is not the case since section 88 can be seen as applying to goods of foreign origin leaving Canada, having repairs done to them and coming back into Canada, and but for section 88, those goods would be subject to tariff treatment similar to that experienced by Mr. Flavell.

(14) In addition, tariff items Nos. 9813.00.00 and 9814.00.00 can be seen to be included to deal with increases in value that occur to a Canadian product while it is abroad that cannot be attributed to foreign production. For example, a situation of a Canadian painting being exported and tripling in value. Customs officials might be tempted to attribute the increase in value to a foreign source, and tariff item No. 9813.00.00 makes sure that even if there is an increase in value no duty will be paid.

IV

ANALYSIS

16 As a preliminary point on the exercise of statutory interpretation, Pierre-André Côté in *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd edition, Yvon Blais, 1991) states, at page 211:

The Canadian jurist interprets enactments within the context of interpretative guidelines, which may be approached from a number of standpoints. Others see them as arguments to be invoked in favour of or against a particular interpretation. Whether as guides or as arguments, interpretative guidelines consist of constraints that the interpreter must take into account in elaborating the meaning of an enactment.

17 Côté points out that the use of various guidelines might produce a high degree of consistency in

dispositions en soutenant qu'elles fournissent aux agents des douanes le moyen d'établir que des marchandises canadiennes sont retournées au Canada et de déterminer la plus-value qui a été apportée à ces marchandises pendant qu'elles se trouvaient à l'extérieur du pays aux fins de percevoir des droits sur cette plus-value.

(13) En outre, le sous-ministre suppose que l'article 88 ne s'applique qu'à des marchandises d'origine canadienne. Ce n'est pas le cas puisque l'article 88 peut s'appliquer à des marchandises d'origine étrangère qui quittent le Canada, vont subir des réparations et reviennent au Canada, et, en l'absence de l'article 88, ces marchandises seraient assujetties à un traitement tarifaire semblable à celui qui a été réservé à M. Flavell.

(14) En outre, on peut considérer que les n^{os} tarifaires 9813.00.00 et 9814.00.00 traitent également de la plus-value apportée à un produit canadien pendant qu'il se trouve à l'étranger et qui ne peut être attribuée à un produit étranger. C'est, par exemple, le cas d'une peinture canadienne qui est exportée et qui triple de prix. Les agents des douanes seraient tentés d'attribuer la plus-value à une source étrangère, mais le n^o tarifaire 9813.00.00 empêche que soient perçus des droits de douane, même si une plus-value a été réalisée.

IV

ANALYSE

16 Avant d'entamer son exercice d'interprétation des lois, Pierre-André Côté, dans son ouvrage *Interprétation des lois* (2^e édition, Yvon Blais, 1990), indique ce qui suit, à la page 235:

Le juriste canadien interprète les textes dans un cadre constitué d'un ensemble de directives d'interprétation. On peut concevoir ces directives de diverses manières... D'autres, plutôt des arguments que l'on peut faire valoir à l'encontre d'une interprétation donnée. Guides ou arguments, les directives d'interprétation agissent comme des contraintes avec lesquelles l'interprète doit compter dans sa démarche d'élaboration du sens des textes.

17 Côté signale qu'une grande convergence se dégage parfois des résultats de l'emploi de ces directi-

which there is no problem of interpretation or the guidelines may point to different interpretations, in which case the interpreter must then make a decision. He stresses that the guidelines are not rules which determine the outcome of the decision making. That is, the judge should not feel bound to follow the result reached by using one set of guidelines or another, but in the exercise of using them “[i]t is rather to decide the meaning of the provision, taking into account, among other matters the light which the actual language used and the broader aspects of legislative policy arrived at by the golden and mischiefs rules, throw on that meaning” (emphasis added) (at page 212).

A. Interpretive Guidelines

18 Côté’s analysis provides careful summaries for a number of methods of throwing light on the meaning of statutory provisions. The following, quoted in italics, are those I believe to be the most useful to this case.

(1) The grammatical or literal method

In the application of the grammatical method one may be guided by three principles which specify its scope: (1) words must be given their ordinary meaning; (2) words must be given the meaning they had on the day the statute was enacted; (3) adding to the terms of the statute, or depriving them of effect, must be avoided. [Côté, at page 219.]

(a) Ordinary meaning

As it is presumed that the legislator wishes to be understood by the citizen, the law is deemed to have been drafted in accordance with the rules of language in common use.

In particular, Parliament is presumed to use words in the same sense as would the “man in the street”. [Côté, at page 219.]

Of course, the judge is expected to be familiar with the usual meaning of words. Yet it is common practice to refer to dictionaries, as these supposedly reflect linguistic usage applicable in a community at a given time. [Côté, at page 220.]

ves lorsqu’il n’y a pas vraiment de problème d’interprétation, ou encore qu’il arrive que les directives mènent à des résultats divergents, auxquels cas l’interprète doit trancher. Il souligne que les directives ne sont pas des règles qui dictent le résultat de la décision. Autrement dit, le juge ne doit pas se sentir lié par le résultat obtenu en appliquant certaines directives plutôt que d’autres, parce que sa fonction ultime consiste plutôt à «décider du sens de la disposition, à la lumière, notamment, des termes employés et des considérations générales de politique législative découlant de la *Golden Rule* et de la *Mischief Rule*» (à la page 237).

A. Directives d’interprétation

Dans son analyse, Côté résume consciencieusement un certain nombre de méthodes permettant de faire la lumière sur le sens des dispositions législatives. Les méthodes suivantes, citées en italiques, sont celles qui, à mon avis, sont les plus utiles en l’espèce.

(1) La méthode grammaticale ou littérale

Pour la mise en œuvre de la méthode grammaticale, on peut faire appel à des directives particulières qui en précisent le mode d’application: 1) il faut donner aux mots le sens qu’ils ont dans la langue courante; 2) il faut donner aux mots le sens qu’ils avaient le jour de l’adoption de la loi; 3) il faut éviter d’ajouter aux termes de la loi ou encore de les priver d’effet. [Côté, à la page 243.]

a) Le sens courant

Comme on présume que l’auteur de la loi entend être compris des justiciables, c’est-à-dire de l’ensemble de la population régie par le texte législatif, la loi est réputée être rédigée selon les règles de la langue en usage dans la population.

En particulier, il faut présumer que le législateur entend les mots dans le même sens que le justiciable, que «monsieur-tout-le-monde». [Côté, à la page 243.]

Le juge est censé connaître le sens courant des mots. Il est néanmoins pratique très courante de se référer aux dictionnaires de langue qui ont pour fonction de rendre compte des usages linguistiques d’une communauté à un moment donné. [Côté, à la page 244.]

The need to determine the word's meaning within the context of the statute remains. [Côté, at page 221.]

... il ne faut pas oublier que l'interprète doit rechercher le sens qu'un mot a dans le contexte d'une loi donnée ... [Côté, à la page 245.]

19 A main item of contention is the meaning of the phrase "all goods that are imported". The objective, therefore, in applying this method, is to find the meaning of these words, but within the context of the Act.

L'un des points principaux de la thèse avancée en l'espèce est le sens de l'expression «toutes les marchandises qui sont importées». Pour l'application de cette méthode, l'objectif est donc de déterminer le sens de ces mots, mais dans le contexte de la Loi. 19

20 While the Tribunal majority's search purports to find the "ordinary meaning" of the words "export" and "import", I do not believe the result pays sufficient attention to the legislation under consideration. Under the guidelines, the words must be considered within the context of the Act. On this point, Mr. Flavell has made an effective argument for excluding the use of any definition found within any other unrelated legislation or context.

Bien que l'analyse effectuée par la majorité du Tribunal semble avoir pour but de déterminer le «sens ordinaire» des mots «exporter» et «importer», je ne crois pas que le résultat accorde suffisamment d'attention à la loi à l'étude. En vertu des directives, les mots doivent être examinés dans le contexte de la Loi. Sur ce point, M. Flavell a présenté un argument convaincant visant à exclure le sens dans lequel le mot ou l'expression est utilisé dans une autre loi ou un autre contexte non relié à la loi en question. 20

21 The ordinary meaning to be given to the phrase "all goods that are imported" must consider what might ordinarily be expected of customs legislation. There is no doubt in my mind that any Canadian coming back into Canada and being asked, "Anything to declare?" expects to pay customs duties only on goods acquired outside the country. In addition, those having goods sent from abroad for resale in Canada expect that they might have to pay customs duties on what they bring in. Given this background, the argument made by the Deputy Minister that the phrase "all goods that are imported" should be interpreted as meaning "all goods" is extraordinary, and accordingly, loses weight as against Mr. Flavell's interpretation.

Le sens ordinaire qu'il convient de donner à l'expression «toutes les marchandises qui sont importées» doit prendre en compte ce que l'on peut ordinairement attendre d'une loi sur les douanes. Il ne fait aucun doute dans mon esprit que tout Canadien qui, à son retour au Canada, se fait demander «Quelque chose à déclarer?» s'attend à payer des droits de douane uniquement sur les marchandises qu'il a achetées à l'étranger. En outre, les personnes qui expédient des marchandises de l'étranger en vue de les revendre au Canada s'attendent à payer des droits de douane sur ce qu'elles ont introduit au Canada. Dans ce contexte, l'argument présenté par le sous-ministre selon lequel l'expression «toutes les marchandises qui sont importées» devrait être interprétée dans le sens de «toutes les marchandises» est extraordinaire et, par conséquent, beaucoup moins convaincant que l'interprétation donnée par M. Flavell. 21

22 I find that there is a misinterpretation within the Tribunal's majority decision which undermines its value in determining ordinary meaning. In arriving at its own interpretation of "export", the majority uses Strayer J.'s quotes from *Old HW-GW Ltd. v. Canada* (now reported at [1991] 1 C.T.C. 460) that,

Je conclus donc qu'il y a une erreur d'interprétation dans la décision majoritaire du Tribunal, qui entache la valeur de celle-ci, quant à la détermination du sens ordinaire. Pour justifier sa propre interprétation du mot «exporter», la majorité cite les passages suivants du juge Strayer tirés de la décision 22

at page 466:

... “export” normally involves the transfer of goods from one country to another . . .

... the most natural meaning in a commercial context for the term “export” or “exportation” is the sending of goods from one country to another, foreign, country”. [Emphasis added.]

From these phrases the majority [at page 204]:

... adopts the definition of “export”, meaning to send out from one country and into another or cause to be sent out from one country and into another”. [Emphasis mine.]

Old HW-GW Ltd. c. Canada (maintenant citée à [1991] 1 C.T.C. 460), à la page 466:

... «exportation» comporte normalement le transfert de marchandises d’un pays à un autre . . .

... le sens le plus naturel dans un contexte commercial du verbe «exporter» ou du substantif «exportation» est l’envoi de marchandises d’un pays à un autre pays étranger. [Non souligné dans l’original.]

À partir de ces passages, la majorité [à la page 204]:

... adopte la définition d’«exporter» comme signifiant envoyer hors d’un pays vers un autre ou de faire envoyer hors d’un pays vers un autre». [Non souligné dans l’original.]

23 The error is that the majority finds from Strayer J.’s words the meaning of “export” to be the downgraded notion of mere mechanical movement from one country to another. The words used by Strayer J. as authority state much more; a “transfer” of goods from one country to another or “a sending” within a commercial context.

L’erreur commise par la majorité est d’avoir conclu, en s’appuyant sur le raisonnement du juge Strayer, que le sens du mot «exporter» n’était qu’une simple notion de mouvement mécanique d’un pays à un autre. Pourtant, le raisonnement du juge Strayer en dit beaucoup plus, c’est-à-dire qu’il mentionne un «transfert» de marchandises d’un pays à un autre ou un «envoi» dans un contexte commercial.

23

24 The question is, what would Côté’s more properly stated “average person on the street” understand by the words “export” and “import” used in an Act administering the collection of customs. Within my understanding of what generally informed people think, there is no doubt that international trade comes to mind with trucks and ships transporting goods to and from Canada and nations around the world. Thus, the words should be interpreted within this clearly commercial context.

En fait, la question est de savoir comment «monsieur-tout-le-monde», comme l’appelle à juste titre Côté, interpréterait les mots «exporter» et «importer» utilisés dans une loi régissant la perception des droits de douane. D’après ce que je sais des personnes moyennement informées, il ne fait aucun doute que le commerce international suscite immédiatement à leur esprit des images de camions et de navires transportant des marchandises à destination et en provenance du Canada et d’autres pays du monde entier. Donc, ces mots doivent être interprétés dans ce contexte commercial manifeste.

24

25 Therefore, Mr. Gracey’s recognition that the Act operates within a commercial context gives substantial weight to his opinion on the meaning of the phrase “all goods that are imported” as referring to goods originating from a foreign source only.

Par conséquent, la reconnaissance par M. Gracey du fait que la Loi s’applique dans un contexte commercial donne un poids considérable à son opinion selon laquelle le sens qu’il convient de donner à l’expression «toutes les marchandises qui sont importées» fait référence à des marchandises qui proviennent d’une source étrangère uniquement.

25

(b) The meaning at the time of the enactment

As a general rule, the interpreter of a law should place himself at the time of enactment. His task is to rethink the thoughts of the legislator as expressed by the terms of the enactment. It seems logical, therefore, to give the words their ordinary meaning at the time of the legislation's adoption, while taking into account, of course, the context in which they were enacted. [Côté, at page 224.]

26 Section 12 of the Act is part of a revision which took place in 1985. The ordinary meaning of the provisions of the Act were certainly the same then as now. It is important, however, to note the legal, political, economic and social context which existed at that time and this is accomplished under "Historical Interpretation" below.

(c) Depriving terms of their effect

Assuming a statute to be well drafted, an interpretation which adds to the terms of its provisions or deprives them of meaning is suspect. [Côté, at page 231.]

It must also be assumed that each term, each sentence and each paragraph have been deliberately drafted with a specific result in mind. Parliament chooses its words carefully: it does not speak gratuitously. [Côté, at page 232.]

27 Upon considering this element of the grammatical or literal method, I find the Tribunal majority and Deputy Minister's approach to ascertain the meaning of the phrase "all goods that are imported" to be flawed. It is illogical to maintain, as the Deputy Minister has, that the meaning to be given to the phrase "all goods that are imported" is the same as the meaning to be given to the two words "all goods". By the guidelines under this method, the addition of the words "that are imported" must be given effect. By giving them effect, the scope of the meaning of the phrase is more limited than that available by using the words "all goods". Accordingly, the *Kong* and *Glisic* cases are distinguished which significantly diminishes the weight to be placed on the Deputy Minister's interpretation.

b) Le sens au moment de l'adoption

Le principe général veut que l'on se reporte, pour interpréter la loi, au jour de son adoption: puisqu'il s'agit, à partir d'un texte, de reconstituer une pensée, il paraît normal de donner aux mots le sens qu'ils avaient, à l'époque de l'adoption, dans le langage courant, compte tenu également du contexte dans lequel ils ont été énoncés. [Côté, à la page 249.]

L'article 12 de la Loi a été adopté dans le cadre 26 de la refonte qui a eu lieu en 1985. Le sens ordinaire des dispositions de la Loi était certainement à cette époque le même que celui d'aujourd'hui. Toutefois, il est aussi important de prendre en compte le contexte juridique, politique, économique et social qui existait au moment de l'adoption de la Loi: c'est ce que permet de faire «l'interprétation historique» dont il est question ci-dessous.

c) Présomption contre l'addition ou la suppression de termes

Si la loi est bien rédigée, il faut tenir pour suspecte une interprétation qui conduirait soit à ajouter des termes ou des dispositions, soit à priver d'utilité ou de sens des termes ou des dispositions. [Côté, à la page 257.]

En lisant un texte de loi, on doit en outre présumer que chaque terme, chaque phrase, chaque alinéa, chaque paragraphe ont été rédigés délibérément en vue de produire quelque effet. Le législateur est économe de ses paroles: il ne « parle pas pour ne rien dire ». [Côté, à la page 259.]

En examinant cet élément de la méthode grammaticale ou littérale, je conclus que la majorité du Tribunal et le sous-ministre, dans leurs tentatives pour déterminer le sens de l'expression «toutes les marchandises qui sont importées», ont commis une erreur. Il est illogique de soutenir, comme le fait le sous-ministre, que le sens à donner à l'expression «toutes les marchandises qui sont importées» est le même que celui que l'on entend par ces trois mots «toutes les marchandises». Selon les directives relatives à cette méthode, l'ajout des mots «qui sont importées» doit avoir un effet certain, c'est-à-dire que l'expression a un sens plus limité que celui de l'expression «toutes les marchandises». Par conséquent, il y a une distinction à faire avec les causes *Kong* et *Glisic*, distinction qui diminue considérablement le poids qu'il faut accorder à l'interprétation du sous-ministre. 27

(2) The contextual and logical method

Just as the literal method posits that the legislator can accurately communicate via the written word, the contextual method is based on the assumption that the legislator is rational. The product of this rational legislator, the law, is deemed to be a reflection of coherent and logical thought. Interpretations consistent with this supposed legislative rationality are therefore favoured over those that are incoherent, inconsistent, illogical or paradoxical.

It is reasonable to believe that this rationality first manifests itself within a particular enactment: the statute to be read as a whole, and each of its components should fit logically into its scheme. This coherence should extend to other legislation, particularly in the same subject area. Accompanying this "horizontal" consistency is a "vertical" consistency. Enactments are deemed to fit into a hierarchy of legal norms: regulations are presumed consistent with statutory requirements, and statutes, with the Constitution. [Côté, at page 257.]

The courts may be justified in setting aside a meaning that seems clear and precise at first glance, if in so doing the internal consistency of the statute is re-established. The "Golden Rule" allows a judge to dismiss the ordinary sense of a word or expression in the interests of a coherent interpretation of the law as a whole. [Côté, at page 270.]

28 As can be seen from the arguments, both the Deputy Minister and Mr. Flavell have provided careful, detailed, but fundamentally different arguments on the interpretation to be accepted as to the scheme of the Act and the Tariff.

29 Applying this method, I find these separate arguments equally persuasive. Each interpretation is equally coherent, consistent, and logical, and should be given at least equal weight in this exercise of determining meaning.

(3) The purposive method

30 Section 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21 reads as follows:

(2) La méthode systématique et logique

Comme la méthode littérale est fondée sur la présomption de l'aptitude du législateur à transmettre correctement sa pensée par le truchement de la formule légale, la méthode systématique et logique s'appuie sur l'idée que l'auteur de la loi est un être rationnel: la loi, qui manifeste la pensée du législateur rationnel, est donc réputée refléter une pensée cohérente et logique et l'interprète doit préférer le sens d'une disposition qui confirme le postulat de la rationalité du législateur plutôt que celui qui crée des incohérences, des illogismes ou des antinomies dans le droit.

On peut supposer que cette rationalité se manifestera d'abord à l'intérieur même d'un texte législatif donné: la loi s'interprète comme un tout, chacun de ses éléments devant être considéré comme s'intégrant logiquement dans le système d'ensemble que la loi forme. On supposera aussi que la cohérence règne entre les divers textes législatifs, particulièrement s'ils traitent de matières connexes. À cette cohérence horizontale s'ajoute également une cohérence verticale: chaque texte est censé ne pas contrarier les normes qui lui sont hiérarchiquement supérieures: le règlement est conforme à la loi et celle-ci à la Constitution. [Côté, à la page 287.]

La nécessité de rétablir la cohérence interne d'une loi peut justifier un juge de s'écarter d'un texte dont le sens peut paraître clair et précis. La «règle d'or» (Golden Rule) reconnaît qu'il peut être légitime de négliger le sens ordinaire et courant d'un mot et d'une phrase en vue d'assurer la cohérence de l'ensemble. [Côté, à la page 302.]

28 Les plaidoiries font clairement ressortir que le sous-ministre tout comme M. Flavell ont présenté des arguments détaillés, mais fondamentalement différents sur l'interprétation qui doit être acceptée quant à l'économie générale qui se dégage de la Loi et du Tarif.

29 En appliquant cette méthode, je conclus que les arguments de l'un et l'autre sont également convaincants. Chaque interprétation est cohérente et logique et devrait avoir une importance égale dans cet exercice de détermination du sens à donner à l'expression.

(3) La méthode téléologique

30 L'article 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 est rédigé dans les termes suivants:

12. Every enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

31 This is the codification of the common law “mischief” rule of statutory interpretation. As cited by Côté, at page 315 the original concept of the rule, stated four hundred years ago in *Heydon’s Case* [(1584), 3 Co. Rep. 7 a; 76 E.R. 637], has four concerns:

1st What was the common law before the making of the Act. 2nd. What was the mischief and defect for which the common law did not provide. 3rd. What remedy the Parliament hath resolved and appointed to cure the disease of the commonwealth. And, 4th. The true reason of the remedy; and then the office of all the Judges is always to make such construction as shall suppress the mischief, and advance the remedy. . . .

The concept of throwing light on the meaning of a particular enactment by discovering its purpose is still valid.

32 There is no disagreement that the Act and Tariff are protectionist in nature. But there is strong disagreement about how aggressive these provisions are. In this respect lies the great debate in this case of whether the Act and the Tariff are intended to assess duties on foreign goods entering the country as Mr. Flavell argues, or on all goods entering the country as the Deputy Minister argues. Granted, the Deputy Minister’s interpretation allows for nil duty to be assessed in certain situations, but the concept of imposing duties on all goods provides the opportunity for a situation to arise as the one being experienced by Mr. Flavell.

33 In fact, Mr. Lester on behalf of the Deputy Minister argues that the provisions under consideration here allow a “punitive effect” in protecting Canadian goods from foreign competition. And it is clear that he means punitive towards everyone crossing the border, including ordinary well-meaning citizens of this country such as Mr. Halliday.

12. Tout texte est censé apporter une solution de droit et s’interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

C’est la codification de la règle de la situation à réformer (*Mischief Rule*) concernant l’interprétation des lois. Comme l’indique Côté, à la page 355, le concept original de la règle, énoncée il y a quatre cents ans dans l’affaire *Heydon’s Case* [(1584), 3 Co. Rep. 7 a; 76 E.R. 637], pose quatre questions:

*1^o Quel était l’état de la common law avant l’édiction de la loi?
2^o Quel était le mal ou le défaut contre lequel la common law ne prémunissait point?
3^o Quel remède le Parlement a-t-il choisi et retenu pour remédier au mal dont souffrait la collectivité?
4^o Quel est la vraie raison de ce choix?
Et ainsi l’office de tous les juges est de toujours donner l’interprétation qui supprime le mal et favorise l’action du remède . . .*

Découvrir le sens d’une loi donnée en cherchant son objet est une notion qui a cours encore aujourd’hui.

Il n’est pas contesté que la Loi et le Tarif sont des textes de nature protectionniste. Mais les opinions sur l’effet persuasif de ces dispositions sont très partagées. C’est précisément sur ce point que repose la controverse en l’espèce, puisqu’il s’agit de déterminer si la Loi et le Tarif ont pour objet d’imposer des droits sur des marchandises étrangères qui sont introduites au Canada, comme le soutient M. Flavell, ou sur toutes les marchandises qui sont introduites au Canada, comme le prétend le sous-ministre. Il faut reconnaître que, dans son interprétation, le sous-ministre admet qu’aucun droit de douane n’est imposé dans certaines situations, mais que l’idée d’imposer des droits de douane sur toutes les marchandises rend possible la situation qui afflige M. Flavell.

En fait, au nom du sous-ministre, M. Lester prétend que les dispositions à l’étude incorporent un «effet punitif» qui vise à protéger les marchandises canadiennes de la concurrence étrangère. Et il entend manifestement étendre cet effet punitif à quiconque traverse la frontière, y compris de bons citoyens ordinaires respectueux de la loi, comme M. Halliday.

34 For example, Mr. Lester argued that what he termed the “Draconian reach” of section 18 of the old Act and section 12 of the Act provides that a Canadian motoring in the United States who puts a new spark plug, or oil filter, or even a \$150 paint job on his or her car, valued at, say \$10,000, makes the whole car dutiable upon return to Canada. The concept of imposing this result is apparently to deter Canadians from buying American goods. In the Deputy Minister’s opinion, it is only by strict compliance with the “Canadian Goods Abroad” relief provisions that such a situation can be avoided.

34 Par exemple, M. Lester prétend que l’«effet draconien»—ce sont ses propres mots—de l’article 18 de l’ancienne Loi et de l’article 12 de la nouvelle Loi signifie qu’un Canadien en visite aux États-Unis qui remplace une bougie, un filtre à l’huile, ou qui fait faire des travaux de peinture d’une valeur de 150 \$ sur sa voiture, évaluée à 10 000 \$, par exemple, rend sa voiture au complet passible de droits de douane à son retour au Canada. Ce résultat aurait apparemment pour but de dissuader les Canadiens d’acheter des marchandises américaines. De l’avis du sous-ministre, ce n’est qu’en respectant strictement les dispositions d’exonération régissant les «marchandises canadiennes à l’étranger» qu’une telle situation peut être évitée.

35 To test this premise, I put the following question and received the following answer:

35 Pour éprouver la valeur de cette affirmation, j’ai posé une question à laquelle il m’a été répondu ce qui suit:

THE COURT: Let’s just take it one step further. The money amounts here are close enough that it gets confusing. Say this was a \$500,000 boat, there are lots of them around, and a \$7,000 motor was replaced on the boat. What happens now?

[TRADUCTION]

LA COUR: Poussons votre hypothèse un peu plus loin. Les montants mentionnés ici sont si rapprochés qu’ils créent de la confusion. S’il s’agissait, par exemple, d’un bateau de 500 000 \$, ce qui n’est pas rare, dont un moteur d’une valeur de 7 000 \$ a été remplacé. Que se passerait-il alors?

MR. LESTER: I say that the whole boat is dutiable. [Transcript, at page 73.]

M. LESTER: Je dirais que la totalité du bateau est passible de droits. [Transcription, à la page 73.]

36 On this basis, if the *Marmalade Skies* were such a boat, at 13.5% the duty demanded would be \$67,500.

36 À partir de cette affirmation, si le *Marmalade Skies* avait une telle valeur, les droits de douane évalués à 13,5 % équivaldraient à 67 500 \$.

37 In the hearing of this appeal, I welcomed the candour with which Mr. Lester, Mr. Flavell and Mr. Kent presented their arguments. On the issue of whether section 12 of the Act reaches as far as the fact example just quoted, the following exchange is important because it clearly expresses how well committed the Deputy Minister is to the position taken in opposition to Mr. Flavell:

37 Au cours de l’audition de cet appel, j’ai apprécié la franchise avec laquelle M. Lester, M. Flavell et M. Kent ont présenté leurs arguments. Pour établir si l’article 12 de la Loi a une portée aussi large que l’exemple ci-dessus prétend lui donner, il est important de reproduire l’échange ci-dessous parce que celui-ci exprime clairement avec quelle ferveur le sous-ministre a défendu la position qu’il a adoptée en opposition à celle de M. Flavell:

[TRADUCTION]

MR. LESTER: Now, there is no question, My Lord, there is no question that both Mr. Kent and Mr. Flavell and Your Lordship will try and make me uncomfortable by saying take this to its logical extreme and don’t you saw

M. LESTER: Alors, il ne fait aucun doute, Monsieur le juge, il ne fait aucun doute que M. Kent et M. Flavell et vous, Monsieur le juge, essaieriez de me déstabiliser en me forçant à pousser cette interprétation à son extrême logi-

yourself off. I resolutely and boldly look at you in the eye and say you can try it, but I'm not going to flinch. [Transcript, at page 77.]

And indeed he did not.

38 So, the general purpose of the Act and Tariff is clear as far as the Deputy Minister is concerned. But is the Act intended to be as punitive as Mr. Lester makes out? The light to be thrown on this question is established under the next method.

(4) Historical Interpretation

In both theory and principle, parliamentary history is inadmissible, absent a constitutional context, for the purpose of interpreting a specific provision of an enactment. However, this principle is riddled with derogations and exceptions to such a point that we may ask whether it is on its last legs, if not completely finished.

Frequently the principle is simply ignored by the court. These derogations would undoubtedly have less weight were it not for the fact that they occasionally find themselves cited in decisions of the Supreme Court of Canada.

As for the exceptions invoked to limit the scope of the exclusionary rule, there are two, of unequal importance. The first proposed by Lord Reid [in Warner v. Metropolitan Police Commissioner [1969] 2 A.C. 256 (H.L.)] admits parliamentary history when its study is capable of settling an issue of interpretation in one way or another. The second, which is more important, allows resort to parliamentary history not to establish directly the meaning of a specific provision, but to clarify the context of adoption of the statute and the situation that is sought to correct, the "mischief". [Côté, at page 364.]

According to Justice Heald,

Recent jurisprudence has made it clear that courts are entitled to look to the Debates of the House of Commons in order to ascertain the "mischief" or "evil" that a particular enactment was designed to correct. (Canada (Attorney General) v. Young, [1989] 3 F.C. 647 (F.C.A.)) [Côté, at page 366.]

39 Indeed, the acceptance of parliamentary history in statutory interpretation appears to be on the rise. In *Pepper (Inspector of Taxes) v. Hart*, [1993] 1 All

que sans trébucher. C'est avec résolution et audace que je soutiens votre regard et que je vous invite à me mettre à l'épreuve, mais je ne reculerai pas. [Transcription, à la page 77.]

Effectivement, il est allé jusqu'au bout.

Ainsi donc, l'objet général de la Loi et du Tarif est manifeste dans l'esprit du sous-ministre. Mais l'objet de la Loi doit-il être aussi punitif que le laisse entendre M. Lester? La méthode ci-dessous nous permettra de jeter un peu de lumière sur cette question. 38

4) Méthode historique

En théorie et en principe, les travaux préparatoires ne sont pas admissibles lorsqu'il s'agit, en dehors de tout contexte constitutionnel, d'interpréter une disposition précise d'un texte législatif. Toutefois, ce principe apparaîtrait à ce point miné par les dérogations et grugé par les exceptions qu'on peut se demander s'il n'est pas, en pratique, en voie d'extinction.

Il arrive fréquemment que le principe soit tout simplement ignoré par le tribunal. Ces dérogations auraient sans doute moins de poids si elles ne se trouvaient pas, à l'occasion, dans des arrêts de la Cour suprême du Canada.

Quant aux exceptions mises de l'avant pour limiter la portée de la règle de l'exclusion, on en rencontre deux principales, d'inégale importance. La première, proposée par lord Reid, rendrait les travaux admissibles lorsque leur examen serait de nature à trancher nettement la question d'interprétation en litige dans un sens ou dans l'autre. La seconde, plus importante, veut que les travaux préparatoires soient admissibles aux fins, non pas d'établir directement le sens d'une disposition précise, mais de cerner le contexte d'adoption de la loi et la situation qu'elle voulait corriger, le « mischief ». [Côté, aux pages 414 et 415.]

Selon le juge Heald,

La jurisprudence récente établit clairement que les tribunaux ont le droit de s'aider des débats de la Chambre des communes pour vérifier quel «désordre» ou «malaise» une disposition législative particulière avait pour objet de corriger. (Canada (Procureur général) c. Young, [1989] 3 C.F. 647 (C.A.F.)). [Côté, à la page 417.]

En fait, le recours aux travaux préparatoires dans l'interprétation des lois semble de plus en plus fréquent. Dans l'arrêt *Pepper (Inspector of Taxes) v.* 39

E.R. 42 (H.L.), Lord Browne-Wilkinson states, at page 64 that:

My Lords, I have come to the conclusion that, as a matter of law, there are sound reasons for making a limited modification to the existing rule (subject to strict safeguards) unless there are constitutional or practical reasons which outweigh them. In my judgment, subject to the questions of the privileges of the House of Commons, reference to parliamentary material should be permitted as an aid to the construction of legislation which is ambiguous or obscure or the literal meaning of which leads to an absurdity. Even in such cases references in court to parliamentary material should only be permitted where such material clearly discloses the mischief aimed at or the legislative intention lying behind the ambiguous or obscure words. In the case of statements made in Parliament, as at present advised I cannot foresee that any statement other than the statement of the minister or other promoter of the Bill is likely to meet these criteria.

Hart, [1993] All E.R. 42 (H.L.), lord Browne-Wilkinson indique ce qui suit, à la page 64:

[TRADUCTION] Mes lords, j'en arrive à la conclusion qu'il existe, en droit, de bonnes raisons de modifier quelque peu la règle en vigueur (sous réserve de solides protections) à moins que des raisons constitutionnelles ou pratiques nous en empêchent. Selon moi, sous réserve des questions de privilège de la Chambre des communes, il devrait être permis de consulter des documents parlementaires pour aider à interpréter une loi ambiguë ou obscure, ou dont le sens littéral mène à une absurdité. Même dans de tels cas, les références faites en cour à des documents parlementaires ne devraient être permises que lorsque ces derniers révèlent clairement le désordre visé ou l'intention législative que dissimulent les termes ambigus ou obscurs. Lorsqu'il s'agit de déclarations faites au Parlement, je ne puis voir aucune déclaration autre que celle du ministre ou d'un autre promoteur du projet de loi qui satisfasse vraisemblablement à ces critères.

40 I approach this method with a concern which must be cleared away. This concern was coincidentally addressed in *Pepper (Inspector of Taxes) v. Hart* by Lord Browne-Wilkinson, at page 66 as follows:

In addition, a number of distinguished judges have admitted to breaching the exclusionary rule and looking at Hansard in order to seek the intention of Parliament. When this happens, the parties do not know and have no opportunity to address the judge on the matter. A vivid example of this occurred in *Hadmor Productions Ltd. v. Hamilton* [1981] 2 All ER 724, [1983] 1 AC 191, CA; [1982] 1 All ER 1042, [1983] 1 AC 191, where Lord Denning MR in the Court of Appeal relied on his own researches [*sic*] into Hansard in reaching his conclusions; in the House of Lords, counsel protested that there were other passages to which he would have wished to draw the court's attention had he known that Lord Denning MR was looking at Hansard (see [1982] 1 All ER 1042 at 1056, [1983] 1 AC 191 at 233). It cannot be right for such information to be available, by a sidewind, for the court but the parties be prevented from presenting their arguments on such material.

Je cite cette méthode avec un doute qu'il nous faut dissiper dès maintenant. Lord Browne-Wilkinson a, par coïncidence, abordé ce doute dans l'arrêt *Pepper (Inspector of Taxes) v. Hart*, à la page 66, dans les termes suivants:

[TRADUCTION] En outre, plusieurs juges éminents ont admis avoir enfreint la règle de l'exclusion et avoir consulté le Hansard afin d'y trouver l'intention du législateur. Lorsque cela se produit, les parties n'en sont pas informées et n'ont donc pas la possibilité de présenter leurs observations à ce sujet. L'arrêt *Hadmor Productions Ltd. v. Hamilton* [1981] 2 All ER 724, [1983] 1 AC 191, CA; [1982] 1 All ER 1042, [1983] 1 AC 191, en constitue un exemple typique; dans cet arrêt, lord Denning, maître des rôles à la Cour d'appel, s'est appuyé sur ses propres recherches dans le Hansard pour étayer ses conclusions; devant la Chambre des lords, l'avocat a fait valoir qu'il aurait souhaité attirer l'attention du tribunal sur d'autres passages s'il avait su que lord Denning, maître des rôles, avait consulté le Hansard (voir [1982] 1 All ER 1042, à la p. 1056, [1983] 1 AC 191, à la p. 233). Il est difficile d'accepter que ce genre de renseignements soit mis à la disposition de la Cour, de façon indirecte, alors que les parties ne sont pas autorisées à fonder leurs arguments sur ces documents.

41 Neither Mr. Lester, Mr. Flavell nor Mr. Kent made reference to Hansard in their arguments. For me now to do so might be viewed as gaining insight by a "sidewind" as Lord Browne-Wilkinson has described it. My purpose here is to decide between two very strong arguments and, frankly, I feel that

Ni M. Lester, ni M. Flavell ou M. Kent n'ont fait 41 référence au Hansard dans leurs arguments. Si je le faisais, les parties pourraient m'accuser de m'être procuré des renseignements privilégiés, de façon indirecte, pour reprendre les propos de lord Browne-Wilkinson. En l'espèce, je m'efforce de trancher

any credible resource that is available within the law to do so should be used.

42 From my research, the following excerpt encompasses the entire remarks made on Second Reading by The Honourable Elmer M. MacKay, the Minister responsible for the promotion of Bill C-59 which was ultimately passed as the Act. How much argument the Minister's words would have generated at the trial is hard to say, given the adept minds of counsel. But I have come to the conclusion that it would not be enough to warrant either recalling the case for further argument or leaving out this element of the analysis entirely, particularly since it is only one facet of a multi-faceted analysis.

43 Thus, according to the *House of Commons Debates*, what was the "mischief" that the Act was designed to correct? During the second reading of Bill C-59, The Honourable Elmer M. MacKay, had quite a lot to say about this question as quoted from the Official Report (First Session, Thirty-Third Parliament, 34 Elizabeth II, Volume V, 1985), as follows [at pages 6504-6506]:

Hon. Elmer M. MacKay (Minister of National Revenue) moved that Bill C-59, an Act respecting customs, be read the second time and referred to a legislative committee.

He said: Mr. Speaker, what we are seeing here today is an initiative which had previously been attempted. The Customs Act, which regulates the flow of goods into and out of Canada, is one of the oldest federal statutes on the books of this country. In fact, one of the earlier undertakings of Canada's first Parliament was to pass Customs and Tariff legislation to give effect to the Customs union among Canada's provinces.

It is a unique opportunity for me today to discuss in this House a Bill to provide the first complete revision of the Customs Act in more than 100 years. This piece of legislation was introduced in substantially the same form by the former Government. At that time it was recognized as a Bill which was long overdue. Of course, amendments to

entre deux arguments très convaincants et, franchement, je pense que toutes les sources dignes de foi qui sont disponibles dans les limites du droit devraient être utilisées.

D'après mes recherches, l'extrait qui suit résume la totalité des observations faites au cours de la deuxième lecture du projet de loi par l'honorable Elmer M. MacKay, ministre responsable de la présentation du projet de loi C-59, qui est devenu depuis la Loi en vigueur. Il est difficile d'évaluer les arguments que les propos du ministre auraient pu soulever au procès, compte tenu de la très grande compétence des avocats. Mais j'en suis venu à la conclusion que cela ne suffirait pas à justifier ni la réouverture de l'affaire pour entendre de nouveaux arguments ni l'exclusion totale de cet élément de preuve, étant donné qu'il s'agit d'un aspect seulement d'une analyse complexe.

Donc, d'après les *Débats de la Chambre des communes*, quelle était «la situation» que se proposait de «réformer» la Loi? Au cours de la deuxième lecture du projet de loi C-59, l'honorable Elmer M. MacKay, a formulé de longues observations sur cette question, comme en fait foi cet extrait tiré du rapport officiel (première session, trente-troisième législature, 34 Elizabeth II, volume V, 1985) [aux pages 6504 à 6506]:

L'hon. Elmer M. MacKay (ministre du Revenu national) propose: Que le projet de loi C-59, concernant les douanes, soit lu pour la 2^e fois et renvoyé à un comité législatif.

—Monsieur le Président, la mesure à l'étude aujourd'hui a déjà été proposée par le passé. La Loi sur les douanes, qui régleme l'importation et l'exportation des marchandises au Canada, est l'une des lois fédérales les plus anciennes de notre pays. Au demeurant, l'une des premières initiatives de la première Législature du Canada fut d'adopter une législation sur les douanes et les tarifs douaniers en vue de concrétiser l'union douanière entre les provinces du pays.

C'est un événement exceptionnel pour moi aujourd'hui de discuter à la Chambre d'un projet de loi prévoyant la première révision fondamentale de la Loi sur les douanes en plus de 100 ans. Cette mesure législative a été proposée plus ou moins sous la même forme par le gouvernement précédent. À l'époque, on avait admis que cette

the present Customs Act has [*sic*] been made from time to time but none of these represented a major restructuring of the law. Many of the amendments adopted over the years have remained in force long after the need which had prompted their adoption disappeared. For example, the current Act still retains a provision enacted during prohibition regarding vessels found "hovering in Canadian waters".

What we have now is a hodgepodge of an Act, essentially a nineteenth century document trying to cope with modern needs. I believe all Hon. Members will agree it is time for a full-scale review.

As my colleagues will know, the Customs Act provides the legislative authority and powers for Customs to administer the law governing the import and export of goods and to collect customs revenues. This is not a tax Bill like the Customs Tariff. The Customs Act is essentially an administrative statute and, with this Bill, we are seeking to provide a complete revision of the Act for the first time since its inception.

For Canadians generally, Customs law is not a particularly high profile concern. The only contact most of them have with Customs is occasional dealing with Customs officers at border points, although with border crossings totalling about 80 million annually, this in itself represents an important segment of the work of the Department.

Like the tip of an iceberg, border control represents only one of the major responsibilities of Customs in administering legislation regulating the import and export of commodities and in collecting of Customs and Excise revenue. Canada, as we know, is one of the great trading nations of the world and Customs each year must oversee some 10 million commercial import and export transactions.

The need for an updated Customs Act which reflects the realities of the 1980s and beyond is very clear. The passage of this Act is especially timely, Sir, in view of Expo '86 which will be hosted by Canada next year. National Revenue, Customs and Excise, is responsible for collecting some \$18 billion in revenues annually, almost 25 per cent of total federal revenues. It is therefore a major source of our country's total tax revenue and as such it behooves us to make certain that our laws in this regard are up to date, logical, efficient and equitable.

We must be fair and even handed in our approach but Canadian citizens must also be confident that Customs revenue which should be collected is in fact being collected.

mesure se faisait attendre depuis longtemps. Bien entendu, des modifications ont été apportées à l'occasion à la Loi sur les douanes mais aucune ne prévoyait une refonte importante de la loi. La plupart des modifications adoptées au cours des années sont restées en vigueur longtemps, même lorsqu'elles n'avaient plus de raison d'être. Par exemple, la loi actuelle contient encore une disposition adoptée à l'époque de la prohibition au sujet des navires trouvés en train de rôder dans les eaux canadiennes.

La loi actuelle est un véritable fatras, constituant pour l'essentiel un document du 19^e siècle qui vise à faire face aux besoins de l'heure. Tous les députés conviendront, je pense, qu'une révision approfondie s'impose.

Comme mes collègues le savent sans doute, la Loi sur les douanes donne aux services des douanes l'autorité législative et le pouvoir d'appliquer les lois régissant l'importation et l'exportation de marchandises et de percevoir les recettes douanières. Ce n'est pas un projet de loi fiscal comme le Tarif des douanes. La Loi sur les douanes est essentiellement administrative et grâce à ce projet de loi, nous projetons de la réviser fondamentalement pour la première fois depuis son entrée en vigueur.

La Loi sur les douanes n'est pas au centre de l'intérêt de la majorité des Canadiens. La plupart d'entre eux ont affaire aux douanes, seulement lorsqu'ils passent aux frontières, même si ce secteur représente une partie importante des activités du ministère puisque près de 80 millions de personnes passent la frontière chaque année.

Comme la partie émergée de l'iceberg, la surveillance des frontières ne représente qu'une des principales responsabilités des Douanes dans l'application de la loi à l'importation et l'exportation des marchandises et de la perception des recettes des douanes et de l'accise. Le Canada, nous le savons, est l'un des principaux pays commerçants du monde et, chaque année, les douanes doivent viser une dizaine de millions de transactions commerciales à l'importation et à l'exportation.

Il est manifeste que la mise à jour de la Loi sur les douanes s'impose pour tenir compte des réalités des années 80 et au-delà. L'adoption de cette loi est particulièrement opportune, monsieur le Président, compte tenu d'Expo 86 qui doit avoir lieu au Canada l'an prochain. Le Revenu national, Division des douanes et accises, est responsable de percevoir près de 18 milliards de recettes chaque année, soit 25 p. 100 environ de l'ensemble des recettes fédérales. C'est donc une source importante de recettes fiscales dans notre pays et pourquoi il nous incombe de faire en sorte que notre législation dans ce domaine soit moderne, logique, efficace et juste.

Nous devons être justes et équitables dans notre attitude mais les Canadiens doivent également avoir la certitude que les douanes perçoivent bien les recettes qui leur sont dues.

In preparing this new Act, we were guided by these four overriding objectives: First, the need to eliminate provisions of the Act which were obsolete or inconsistent. Examples of obsolescence in the present Act include the provision for restricting importation to daylight hours; restricting Customs brokers' licences to British subjects; and allowing the seizing officer to share in the proceeds of a seizure.

Second, the desire to restructure the Act in a logical sequence. The new Act follows the natural sequence of Customs' requirements from report through transportation and warehousing, release, accounting and payment, tariff classification and valuation, appeals and refunds to seizures and forfeitures and offences and penalties.

Third, the need to provide greater flexibility so as to be able to respond to developments in transportation, communications and business practices is imperative.

Fourth, the need to redesign and modernize the provisions for the collection of revenue and enforcement generally is very important. The new Act will accommodate all modes of transport—which I am sure my colleague, the Minister of Transport (Mr. Mazankowski), will be very pleased to see happen—for example, pipelines, containerization and so on.

Modern business practices such as computerization are taken into account.

The new Act will provide for accounting and payment of duties after release of goods on a periodic basis. It will no longer be a "cash on the barrelhead" approach. I believe that in this Bill now before the House we have met these objectives.

In addition to meeting these broad objectives, we have, in reviewing and amending early drafts of the Bill, kept very much in mind some of the general commitments made by this Government in respect of its dealings with Canadian taxpayers. Specifically, Mr. Speaker, I believe Hon. Members will find that this new Bill reflects our commitment to fairness and equity in dealing with Canadian citizens; to clarity and simplification to the degree possible in the application of the law; and to consultation in developing regulations and administering the law.

It is not my intention to go into lengthy detail on the many provisions of the Bill at this time. There will be

En préparant ce nouveau projet de loi, nous avons suivi les quatre objectifs primordiaux suivants: premièrement, la nécessité de supprimer les dispositions de la loi qui sont devenues désuètes ou incohérentes. Mentionnons parmi les dispositions désuètes de la loi actuelle celle qui limitait l'importation aux heures du jour, celle qui restreignait l'octroi des agréments de courtier en douane aux sujets britanniques, et celle qui permettait à l'agent procédant à une saisie d'en partager le produit.

Deuxièmement, nous voulions restructurer la loi selon un ordre logique. La nouvelle loi suit donc l'ordre naturel des exigences des Douanes depuis la déclaration en passant par le transit et l'entreposage, le dédouanement, la déclaration en détail et le paiement des droits, le classement tarifaire et l'appréciation de la valeur, les appels et les remboursements jusqu'aux saisies en [sic] confiscations et aux infractions et peines.

Troisièmement, il était absolument nécessaire d'assurer une souplesse accrue afin de pouvoir répondre aux changements survenus dans les domaines des transports, des communications et des pratiques commerciales.

Quatrièmement, il était très nécessaire de reformuler et de moderniser les dispositions relatives à la perception des droits et à l'application de la loi en général. La nouvelle loi s'adaptera à tous les modes de transport—ce dont mon collègue des Transports (M. Mazankowski) se réjouira sûrement beaucoup—notamment le transport par pipe-line, par conteneur et le reste.

Elle tient également compte des pratiques commerciales modernes comme l'informatisation.

La nouvelle loi permettra de faire la déclaration en détail et de payer périodiquement les droits après dédouanement des marchandises. Il ne s'agira plus de faire payer rubis sur l'ongle. J'estime que nous avons atteint ces objectifs dans le projet de loi dont la Chambre est maintenant saisie.

Nous nous sommes efforcés d'atteindre ces objectifs généraux mais en révisant et en modifiant les versions préliminaires du projet de loi, nous avons aussi gardé bien présent à l'esprit les engagements généraux que notre gouvernement avait pris en ce qui concerne ses rapports avec les contribuables canadiens. Plus particulièrement, monsieur le Président, les députés constateront sans doute que la nouvelle loi reflète bien notre engagement à faire montre de justice et d'équité dans nos rapports avec les Canadiens, à nous efforcer de clarifier et de simplifier dans toute la mesure du possible l'application de la loi, et à nous livrer à des consultations lorsqu'il s'agit d'élaborer des règlements et de faire appliquer la loi.

Je n'ai pas l'intention pour le moment d'exposer longuement et en détail les nombreuses dispositions du projet de

ample opportunity to do this later.

Hon. Members have had copies of the Bill and related material made available to them and I am sure they will wish to give it individual study. As I mentioned earlier, many of the principles outlined have been considered previously.

I would like to comment briefly, however, on a few of the features of this Bill which demonstrate our particular emphasis on aspects of fairness, simplification and consultation. With respect to the question of fairness and equity, Mr. Speaker, I would draw Hon. Members' attention to Sections 59 to 72 of this Bill which deal with those individuals or companies who disagree with a departmental or tariff board decision and request a redetermination of the tariff classification or a reappraisal of the value for duty of the goods they have imported. In addition, where a departmental ruling is successfully challenged by a member of the public, he or she will be entitled to receive interest on the duties paid. Conversely, interest will be charged where the decision is in favour of the department.

Concerning the collection of taxes of duties owing, our Government has been clearly on record as opposed to the "presumption of guilt" approach in disputes between the Government and individuals. I am pleased to say that with the passage of the new Bill, individuals who disagree with a ruling will not be forced to pay the duty before the matter has been resolved. They will have the option of depositing security in lieu of payment or, if they wish, making payments with the guarantee that interest will be paid on any refunds to which they ultimately may become entitled. I think this is a fair solution to a problem which has been a bone of contention. I believe it is one which will be well received by importers.

Protection of civil rights is reflected in a number of the provisions of the Bill. For example, in proceedings under the new Act relating to the importation or exportation of goods, the burden of proof of such importation or exportation will now rest with the Government. Under current law, the burden rests with the importer or exporter, a condition which we consider unfair. I believe, Mr. Speaker, that these and other proposed changes to the Customs Act reflect the spirit of the Canadian *Charter of Rights and Freedoms* and human rights legislation. The new Bill also spells out clearly the procedures to be followed by Customs officers in inspecting mail items, as is required in the course of their duties. As you know, Customs officers must have authority to inspect items which they have reasonable grounds to believe may contain material subject to Customs regulation. Otherwise, they would not be able to enforce fully the provisions of

loi. Nous aurons plus tard amplement l'occasion de le faire.

Les députés ont reçu des copies du projet de loi et des documents connexes et je suis certain qu'ils vont vouloir les étudier personnellement. Comme je l'ai dit, plusieurs des principes décrits ont déjà été étudiés.

Toutefois, j'aimerais dire quelques mots des particularités de ce projet de loi qui montrent que nous nous intéressons en particulier à l'équité, à la simplification et à la consultation. En ce qui a trait à la question d'équité et de justice, monsieur le Président, j'attire l'attention des députés sur les articles 59 à 72 du projet de loi qui traitent des particuliers ou des sociétés qui ne sont pas d'accord avec une décision du ministère ou de la Commission du tarif et qui demandent une révision de la classification tarifaire ou un réexamen de la valeur en douane des marchandises importées. De plus, lorsqu'une personne réussit à faire annuler une décision du ministère, elle a le droit de recevoir l'intérêt sur les droits de douane acquittés. Par ailleurs, on percevra l'intérêt si la décision est en faveur du ministère.

En ce qui a trait à la perception de taxes ou de droits dus, notre gouvernement a toujours dit clairement que personne n'est présumé coupable dans les conflits qui opposent le gouvernement et des particuliers. Je suis heureux de dire que, une fois cette mesure adoptée, les personnes qui n'acceptent pas une décision ne seront pas tenues de payer les droits de douane avant que l'affaire ne soit réglée. Ils auront la possibilité de donner des garanties au lieu d'effectuer un paiement ou, s'ils le désirent, d'effectuer un paiement avec la garantie qu'on leur versera de l'intérêt sur tous les remboursements auxquels ils pourraient avoir droit en fin de compte. Je crois qu'il s'agit là d'une solution juste à un problème qui a été une pomme de discorde. À mon avis, les importateurs accueilleront bien cette mesure.

La protection des droits civils est assurée dans un certain nombre de dispositions du projet de loi. Ainsi, dans le cas des poursuites intentées en vertu de la nouvelle loi au sujet de l'importation ou de l'exportation de biens, le fardeau de la preuve incombera dorénavant au gouvernement. En vertu de la loi actuelle, il incombe à l'importateur ou à l'exportateur, ce que nous trouvons injuste. Je crois, monsieur le Président, que ces modifications et d'autres proposées à la Loi sur les douanes reflètent l'esprit de la Charte canadienne des droits et libertés et la législation relative aux droits de la personne. Le nouveau projet de loi définit également clairement la procédure que les agents des douanes doivent suivre lors de l'inspection des envois postaux à laquelle ils doivent procéder dans le cadre de leurs fonctions. Comme vous le savez, les agents de douanes doivent pouvoir inspecter les envois lorsqu'ils ont de bonnes raisons de croire que leur contenu peut être

the Customs Act or the many other federal statutes for which they have certain administrative responsibilities.

To protect the public, the Bill provides that mail items 30 grams or less may not be opened without the consent of the addressee or sender. To the public, a letter is correspondence which can be mailed with a 34-cent stamp. Only mail items weighing 30 grams or less can be mailed for 34 cents—the average weight of such mail is around 20 grams.

In the course of their duties, Customs officers must administer and enforce parts of more than 60 federal statutes, many of which are designed to protect the social values of the nation or the health and well-being of individual Canadians. Customs officers have responsibilities ranging from checking certificates required by the Livestock Pedigree Act, to preliminary screening of travellers under the Immigration Act, through to stopping the importation of prohibited weapons under the Criminal Code. Laws such as the Food and Drugs Act, the Hazardous Products Act and the Cultural Property Export and Import Act and many others are administered in so far as they relate to the importation and exportation of goods by Canadians. This new Bill updates the provisions allowing Customs officials to search for, examine and seize goods, and thus confers on them the necessary authority to ensure compliance with these various important statutes. These officials are doing important work and they deserve to have a good framework in which to operate.

This new Bill has been radically simplified, Mr. Speaker, so that it may be more easily and clearly understood and acted upon by those who must comply with its provisions. The language used is simple and direct. The 290 sections of the current Act have been reduced substantially and the current 35 sections which deal with reporting requirements have been consolidated into just four sections. The current Customs Act contains numerous sections dealing with offences and penalties. In fact, only about half a dozen of these sections are actually being used now. The new Bill simplifies this area immensely and removes a number of sections which are covered by the Criminal Code.

I am confident that the business community which deals regularly with Customs matters will find this Bill clearer than its predecessor, more understandable and easier to comply with in all respects. Simplification paves the way for streamlining of operations. I believe the simplified approach embodied in this Bill is in line with this Government's commitment to the streamlining of government

assujetti aux règlements des douanes. Dans le cas contraire, ils seraient incapables d'appliquer pleinement les dispositions de la Loi sur les douanes ou les nombreuses lois fédérales au sujet desquelles ils ont certaines responsabilités administratives.

Afin de protéger le public, le projet de loi prévoit que les envois de 30 grammes ou moins ne peuvent être ouverts sans le consentement du destinataire ou de l'expéditeur. Pour le public, une lettre est un envoi qui peut être affranchi avec un timbre de 34¢. Seuls les envois pesant 30 grammes ou moins peuvent être affranchis ainsi—le poids moyen d'un envoi de ce genre est d'environ 20 grammes.

Dans le cadre de leurs fonctions, les agents des douanes doivent faire exécuter et appliquer les articles de plus de 60 lois fédérales, dont beaucoup sont conçues pour protéger les valeurs sociales de la nation ou la santé et le bien-être des Canadiens. La gamme de leurs responsabilités s'étend de la vérification des certificats requis par la Loi sur la généalogie des animaux à l'arrêt de l'importation d'armes prohibées en vertu du Code criminel en passant par une vérification préliminaire des voyageurs en vertu de la Loi sur l'immigration. Il faut appliquer des lois comme la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les produits dangereux et la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels et bien d'autres dans la mesure où elles concernent l'importation et l'exportation de biens par des Canadiens. Ce nouveau projet de loi met à jour les dispositions permettant aux agents des douanes de rechercher certains biens, de les examiner et de les saisir et leur confère donc le pouvoir nécessaire pour faire respecter ces diverses lois importantes. Ces fonctionnaires accomplissent une tâche importante et ils méritent de travailler dans un cadre approprié.

Ce nouveau projet de loi a été simplifié du tout au tout, monsieur le Président, afin qu'il puisse être plus facile et plus simple à comprendre et à être appliqué par ceux qui doivent en respecter les dispositions. Le libellé est simple et direct. Les 290 articles de la loi actuelle ont été énormément réduits et il n'y a plus que quatre articles au lieu de 35 relatifs à la déclaration. La Loi actuelle sur les douanes renferme de nombreux articles portant sur les infractions et peines. En fait, seulement une demi-douzaine environ de ces articles sont appliqués à l'heure actuelle. Le nouveau projet de loi simplifie grandement ce domaine et fait disparaître un certain nombre d'articles qui font double emploi avec ceux du Code criminel.

Je suis persuadé que les entreprises qui font régulièrement affaire avec les douanes trouveront ce projet de loi plus clair que son prédécesseur, plus compréhensible et plus facile à respecter à tous les égards. Le fonctionnement des douanes en sera d'autant plus simple. À mon avis, le souci de simplification dont procède ce projet de loi est tout à fait compatible avec l'engagement qu'a pris

operations and to reducing, to the degree possible, the paperwork burden on those who must do business with the Government.

This Bill will provide the Department of National Revenue with the legislative flexibility to modify procedures to deal with changes in modern business, transportation and communications practices. In addition, Mr. Speaker, the new Bill makes specific provision that most regulations enacted pursuant to the Customs Act must be published a minimum of 60 days in advance of their coming into force. Exceptions will be regulations such as those dealing with the setting of fees, those which make no substantive change to an existing regulation. This will provide a final opportunity for those who may wish to comment on proposed regulations to do so. Further, Bill C-59 provides for ongoing parliamentary review of the operation of the Act and a comprehensive review of its operation within five years of its passage.

In conclusion, Mr. Speaker, we have before us for consideration today a very important and long overdue piece of legislation. This new Customs Act will, I am certain, commend itself to the public at large and in particular to the thousands of Canadian businesses whose activities must comply with Customs law. The new Act will enable the Department of National Revenue to carry out its responsibilities more efficiently and effectively, and it will help ensure that all Customs revenues due to the Government and to the people of Canada are collected in a fair and equitable manner.

I feel that all Members of the House, and in particular the members of the committee which will study this Bill will want to give it careful scrutiny. I welcome this and will personally review any comments and recommendations that may emerge from their deliberations. I will be co-operative in an attempt to accommodate any good initiatives to improve the nature and scope of what we are trying to accomplish. Indeed, I look forward to working with the Hon. Member for Gander-Twillingate (Mr. Baker) and the Hon. Member for Regina East (Mr. de Jong) in this regard. At the same time, I hope the House will see fit to expedite passage of this legislation as quickly as possible. It is a much needed statute and it will serve the interests of the country well if we enact it into law after proper deliberation at the earliest possible opportunity.

le gouvernement de moderniser ses méthodes et de réduire autant que possible la paperasserie qui accable ceux qui font affaires avec l'État.

Grâce à ce projet de loi, le ministère du Revenu national aura la souplesse législative voulue pour adapter ses procédures aux nouvelles méthodes en usage dans le domaine des affaires, des transports et des communications. En outre, monsieur le Président, le projet de loi stipule expressément que la plupart des règlements afférents à la Loi concernant les douanes doivent être publiés au moins 60 jours avant la date de leur entrée en vigueur. On pourra passer outre à cette règle dans le cas par exemple des règlements qui déterminent les barèmes de frais ou qui n'apportent pas de changement majeur. Ainsi, ceux qui le souhaitent auront une ultime occasion de formuler des observations au sujet des changements proposés. Enfin, le projet de loi C-59 prévoit l'examen parlementaire continu de l'application de la loi, ainsi qu'une étude complète dans les cinq ans qui suivront la date de son adoption.

En terminant, monsieur le Président, j'aimerais dire que nous sommes saisis en l'occurrence d'un projet très important et dont le besoin se faisait sentir depuis longtemps. Nul doute que les Canadiens en général, et en particulier les gens d'affaires qui doivent régulièrement consulter la Loi concernant les douanes, lui feront bon accueil. Le ministère du Revenu national sera dorénavant en mesure d'assumer plus efficacement ses responsabilités et de percevoir d'une façon juste et équitable les droits de douane dus au gouvernement et aux citoyens du Canada.

J'imagine que tous les députés, ceux notamment qui font partie du comité chargé d'étudier ce projet de loi, voudront l'examiner de près. Je m'en réjouis, et j'étudierai moi-même les observations et les recommandations qu'ils voudront sûrement formuler à l'issue de leurs délibérations. J'accueillerai favorablement toutes les idées de nature à favoriser le succès de notre entreprise. En fait, j'ai hâte de collaborer à cet égard avec le député de Gander-Twillingate (M. Baker) et le député de Regina-Est (M. de Jong). D'autre part, j'espère que la Chambre jugera bon d'adopter ce projet de loi aussi rapidement que possible, car il répond à un besoin réel et il servira les meilleurs intérêts de notre pays s'il est mis en vigueur dans les plus brefs délais et après avoir reçu l'attention qu'il mérite.

44 At least three relevant conclusions can be drawn from these statements. First, the "mischief" that the Act was designed to remedy were practical commercial problems either created by or unaddressed in the old legislation. Second, a commitment to "fairness and equity in dealing with Canadian citizens" was a

44 On peut à tout le moins tirer trois conclusions pertinentes de ces déclarations. Premièrement, la «situation» que la Loi cherchait à «réformer» portait sur des problèmes commerciaux pratiques créés ou ignorés par l'ancienne loi. Deuxièmement, l'engagement à «faire montre de justice et d'équité dans [les]

major emphasis in the formulation of the new Act, which by implication was considered lacking in the old. And third, the objective to make customs law more “easily and clearly understood” by the use of “simple and direct” language was an important goal, obviously unachieved in the old legislation.

rappports avec les Canadiens» a été l’une des considérations principales ayant présidé à la rédaction de la nouvelle Loi, engagement qui, par implication, semblait faire défaut dans l’ancienne. Troisièmement, l’objectif de rendre le droit des douanes «plus facile et plus simple à comprendre» grâce à un libellé «simple et direct» était un objectif important, que n’avait manifestement pas atteint l’ancienne loi.

45 The first conclusion adds weight to the argument that the commercial definition advanced for “import” in Mr. Gracey’s dissent should be accepted. The second conclusion operates against a finding that Canadians may suffer punitive treatment under the operation of section 12. And all the conclusions taken together, in turn lead to the conclusion that the Act was much more than a simple housecleaning.

La première conclusion appuie fortement l’argument selon lequel la définition commerciale proposée pour le verbe «importer» dans la dissidence de M. Gracey devrait être acceptée. La deuxième conclusion s’oppose à la prétention selon laquelle l’article 12 devrait avoir un effet punitif sur les Canadiens. Et, considérées dans leur ensemble, ces conclusions nous convainquent que la Loi n’a pas été un simple dépoussiérage.

46 It is entirely consistent with these results that the scheme of the old Act, embodied in its punitive section 18 requirement that “all goods” be reported, is one of the “obsolete and inconsistent” provisions that the Act was designed to remedy. This observation adds strong weight to Mr. Flavell’s argument that full effect should be given to the added words in section 12 of the new Act, being “all goods that are imported” (emphasis added), as indicating a change in the scheme of Canada’s custom legislation.

Compte tenu de ces résultats, il est donc tout à fait plausible de prétendre que l’économie générale de l’ancienne Loi, concrétisée dans la sanction prévue à l’article 18 selon laquelle «toutes les marchandises» devaient être déclarées, était l’une des dispositions «désuètes ou incohérentes» que l’on cherchait à supprimer dans la nouvelle Loi. Cette observation ajoute une importance considérable à l’argument de M. Flavell selon lequel les termes ajoutés à l’article 12 de la nouvelle Loi, c’est-à-dire «toutes les marchandises qui sont importées» (non souligné dans l’original), devraient avoir tout l’effet qu’on entendait leur donner, en marquant un net changement dans l’économie générale de la loi canadienne en matières douanières.

47 In concluding the analysis under this method, I think that the following remarks made in the Debates [at page 6506] by Mr. George Baker are of interest. Even though he spoke in response on behalf of the opposition, from what he said he can be included as a promoter of the new legislation:

En concluant l’analyse à l’aide de cette méthode, je pense que les observations suivantes formulées dans les Débats [à la page 6506] par M. George Baker sont d’un intérêt certain. Même s’il s’exprimait au nom de l’opposition, il est manifeste qu’il était en faveur de la nouvelle loi:

Mr. George Baker (Gander-Twillington): Mr. Speaker, I think the Bill introduced by the Minister should have a fairly rapid passage through this Chamber. After all, most of the Bill was suggested by the previous Liberal Government and, as you know, anything suggested by the previous Liberal Government has to be good so far as

M. George Baker (Gander-Twillington): Monsieur le Président, le projet de loi présenté par le ministre devrait, je le pense bien, être adopté assez rapidement par la Chambre. Après tout, la plupart des dispositions qu’on y retrouve ont été proposées par le gouvernement libéral précédent et, comme nous le savons tous, tout ce qu’a pu

regulations are concerned. There are some minor changes and I would like to speak briefly to those changes.

In introducing the Bill the Minister, certainly in his former capacity, had some input with regard to the changes made to the Bill proposed by the previous Government. Perhaps I could deal with a couple of those. As he stated, the Bill is certainly long overdue. The law relating to Customs in Canada was, I believe, made up of two main factors. Number one was the present legislation on the books which Customs officers had to follow. The other were the customs of Customs. Some of these customs of Customs dated prior to Confederation. So certainly we need a new Customs Act. As the Minister said, this Bill eliminates certain provisions of the existing law which are contrary to the Charter of Rights. Two clauses of the Bill eliminate the Writs of Assistance which were in effect continuous search warrants. In other words, the Customs officers were really under no obligation to go back to a judge for another search warrant, they could simply continue under these Writs of Assistance. Clauses 111 and 112 of this Bill will correct that fault in the existing legislation.

As the Minister stated as well, this Bill eliminates the necessity of paying immediately the import duties on any article imported into Canada. In other words, if someone were importing toothbrushes at the rate of 100 this week and 100 next week, he had to pay as the items crossed the border. This Bill will eliminate that and enable businessmen to make arrangements with Customs to pay weekly or monthly.

There is a new provision in this Bill which I would like to have come into effect in all government Departments. When the Government of Canada owes a Canadian citizen money, it does not pay interest, but if a citizen owes the Government money, he must pay interest. There is a clause in this Bill which eliminates that inequity.

The Minister referred to the parliamentary committee which will review and up-date this Bill every five years. That is good. The interpretation of the Acts under which customs was operative said that a Customs officer had the right to seize whatever was not declared. In other words, if you stretched it, as some interpretations by the courts did, if someone drove his car into the United States and then returned, the Customs officer could legally seize his

proposer l'ancien gouvernement libéral est certainement valable en ce qui concerne la réglementation. Certains changements mineurs y ont été apportés, et je voudrais en parler brièvement.

Le ministre qui a présenté la mesure a certainement pris part, même dans ses anciennes fonctions, à la préparation des changements qui ont été apportés au projet de loi qu'avait présenté le gouvernement précédent. Je voudrais aborder quelques-uns d'entre eux. Comme il l'a déclaré, ce projet de loi s'imposait certainement depuis longtemps. La loi canadienne en matières douanières reposait, je pense bien, sur deux grands facteurs. Il y avait d'abord la loi actuelle qui figure dans nos statuts et que devaient faire observer nos douaniers. Et ensuite, il y avait les pratiques observées dans les services douaniers. Certaines de ces pratiques remontaient à avant la Confédération. Il ne fait donc aucun doute que nous avons besoin d'une nouvelle loi concernant les douanes. Selon le ministre, ce projet de loi vise à supprimer certaines dispositions dans l'actuelle loi, lesquelles sont contraires à la Charte des droits. Deux des dispositions de la mesure permettent de supprimer les mandats de main-forte qui équivalaient en réalité à un mandat permanent de perquisition. En d'autres mots, les douaniers n'étaient nullement obligés de demander à un juge de leur remettre un autre mandat de perquisition, ils pouvaient simplement poursuivre leur travail forts de ces mandats de main-forte. Les articles 111 et 112 du projet de loi rectifieront ce défaut de la loi actuelle.

Comme l'a également dit le ministre, ce projet de loi fait disparaître la nécessité de payer immédiatement les droits d'importation sur tout article importé au Canada. En d'autres termes, si quelqu'un importait des brosses à dents au rythme d'une centaine par semaine, il devait payer immédiatement, dès l'entrée de la marchandise au pays. La mesure fait disparaître cette obligation et permet aux hommes d'affaires de prendre avec les services douaniers des dispositions pour effectuer des versements hebdomadaires ou mensuels.

Le projet de loi renferme une nouvelle disposition que je souhaite voir s'appliquer dans tous les ministères. Quand le gouvernement du Canada doit une certaine somme à un particulier canadien, il ne verse pas d'intérêt sur la somme due; par contre, si c'est le particulier qui doit de l'argent au gouvernement, il lui faut payer l'intérêt. On a prévu dans le projet de loi une disposition tendant à faire disparaître cette injustice.

Le ministre a parlé du comité parlementaire qui examinera et mettra à jour la mesure tous les cinq ans. C'est là une bonne idée. L'interprétation des lois régissant les douanes donnait à entendre qu'un douanier avait le droit de saisir tout ce qui n'était pas déclaré. Autrement dit, en exagérant un peu, comme cela a été le cas dans certaines interprétations des tribunaux, si quelqu'un part en automobile aux États-Unis et revient, l'agent des douanes peut

car and even his underwear if he wanted to. Under the law he could seize anything the person had. That is eliminated in this Bill and it was included in the Bill introduced by the previous administration. It also clears up the Access to Information Act. [Emphasis mine.]

légalement saisir son auto et mêmes ses sous-vêtements s'il le veut. La loi l'autorise à saisir tout ce que possède cette personne. Ce projet de loi élimine cette possibilité comme le prévoyait le projet de loi présenté par la précédente administration. Il clarifie aussi la Loi sur l'accès à l'information. [Non souligné dans l'original.]

48 The reference to "underwear" in Mr. Baker's statement undoubtedly refers to Strayer J.'s comment in *Glisic*, at pages 802-803 as follows:

La référence aux «sous-vêtements» dans l'énoncé de M. Baker renvoie manifestement aux observations du juge Strayer dans la décision *Glisic*, aux pages 802 et 803: 48

I have somewhat reluctantly come to the conclusion that the position of the Crown in this matter is correct in law and that the plaintiff's action cannot succeed. The automatic nature of forfeiture, for failure to declare under section 18, is well established. Failure to declare the goods as required by section 18 is not excused by the fact that the goods had previously been in Canada prior to their removal therefrom and were returned to Canada on the occasion of the failure to declare. Even if section 265 would preclude a forfeiture for any violation of section 18 which occurred more than three years before the actual seizure on April 7, 1980, the events of April 7 themselves constituted such a violation and therefore justified the forfeiture.

C'est avec regret que je dois conclure que le ministère public a raison en droit et que l'action du demandeur ne peut réussir. Il est constant que la confiscation en raison de l'omission de faire la déclaration prévue à l'article 18 est automatique. La présence au Canada des effets avant leur sortie du Canada et leur retour à l'occasion de l'omission de faire la déclaration ne constitue pas une excuse à l'omission de les déclarer comme l'exige l'article 18. Même si l'article 265 empêchait la confiscation dans le cas d'une infraction à l'article 18 survenue plus de trois ans avant la saisie faite le 7 avril 1980, les événements du 7 avril constituent eux-même [*sic*] une infraction et justifient par conséquent la confiscation.

I said that I came to this conclusion "reluctantly" because, regardless of the relative merits in this particular case I am concerned about the implications of section 18. Taken literally, it means that a person entering or re-entering Canada should declare every item of personal property he carries or is wearing on his person including, presumably, his underclothes. If he fails to do so then, by the combined operation of sections 18 and 180 of the *Customs Act*, any or all of these items which are not declared are subject to seizure and ultimately to forfeiture to the Crown. This is because section 18 requires reporting of "all goods in his charge or custody". It is not confined to all goods acquired abroad or all goods acquired on this trip. I think I can take judicial notice of the fact that few if any travellers understand this to be the law or is it so administered by Revenue Canada. If a person such as the plaintiff were to bring in goods with him upon immigrating to Canada, and were to use them for many years in Canada and carry them back and forth across the border on trips outside Canada, it would indeed come as a surprise if after many such crossings without difficulty he were challenged by a customs officer with respect to such articles. Yet it is the position of the Crown that under section 18 a customs officer may so challenge the re-entry of such goods to Canada and where no declaration has been made with respect to them, such goods are subject to forfeiture. I agree that section 18 must be interpreted in this way, but I feel obliged to observe that it could equally be interpreted to authorize the seizure and

J'ai dit que c'est «avec regret» que je dois conclure en ce sens parce que, peu importe l'importance relative de l'espèce, je m'inquiète des conséquences de l'article 18. Si on l'interprète à la lettre, cet article signifie qu'une personne qui arrive au Canada ou qui y revient devrait déclarer tous les biens personnels qu'elle a en sa possession ou qu'elle porte y compris, probablement, ses sous-vêtements. Si elle omet de le faire, par l'effet combiné des articles 18 et 180 de la *Loi sur les douanes*, tous les effets qui ne sont pas déclarés sont susceptibles d'être saisis et d'être confisqués par l'État. La raison en est que l'article 18 oblige à déclarer «tous les effets dont elle a la charge ou garde». Il ne se limite pas à toutes les marchandises acquises à l'étranger ou aux marchandises acquises au cours du voyage. Je pense que je dois prendre judiciairement connaissance du fait que très peu de voyageurs, s'il en est, savent que c'est ce que dit la loi et que ce n'est pas ainsi que Revenu Canada l'applique. Si une personne comme le demandeur apportait avec elle des effets au moment où elle immigrait au Canada, s'en servait durant plusieurs années au Canada et les apportait lors de ses voyages à l'étranger, elle serait bien surprise, après plusieurs voyages sans incident, de se faire interroger par un agent de douane au sujet de ces effets. Le ministère public prétend cependant qu'en vertu de l'article 18 un agent de douane peut contester le libre retour de ces effets au Canada, et si aucune déclaration n'a été faite à leur égard, ces effets sont susceptibles d'être confisqués. Je suis d'accord que c'est ainsi que doit être interprété l'article 18, mais je me

forfeiture of anything which a Canadian had acquired in Canada, owned all his life, and carried abroad with him on a holiday should he fail to declare it upon his re-entry to Canada. That the law is not administered in this way is a tribute to the good sense of the customs officers, but it does leave in their hands and that of the Minister an arbitrary power of decision as to what goods are to be forfeited for non-declaration.

sens tenu de faire remarquer qu'il peut aussi être interprété de façon à autoriser la saisie et la confiscation d'un effet qu'un Canadien a acquis au Canada, qu'il a possédé toute sa vie et qu'il a apporté avec lui à l'étranger en vacances s'il omet de le déclarer lors de son retour au Canada. Il faut donner crédit au bon sens des agents de douane s'ils n'appliquent pas la loi de cette manière, mais il reste qu'ils ont, tout comme le Ministre, le pouvoir discrétionnaire de décider quels effets doivent être confisqués s'ils n'ont pas été déclarés.

49 While I do not put strong weight on Mr. Baker's statement, there seems no doubt that on what he had learned of the new proposed legislation before he spoke, he believed that it was changing the decided interpretation of section 18 of the old Act.

49 Bien que je n'accorde pas beaucoup d'importance à la déclaration de M. Baker, il ne semble faire aucun doute que d'après ce qu'il avait appris sur le nouveau projet de loi avant de prendre la parole en Chambre, il croyait que cette loi allait changer l'interprétation reconnue de l'article 18 de l'ancienne Loi.

(5) Pragmatic Interpretation

By pragmatic interpretation, we mean that method of interpretation which is based on consideration of the effects of a statute, or the effects of a given interpretation of it.

5) L'interprétation pragmatique

On entend ici par interprétation pragmatique cette méthode d'interprétation qui repose sur la considération des effets de la loi ou encore des effets d'une interprétation donnée de celle-ci.

...

...

To speak of favourable or unfavourable effects of a statute is to make a value judgment. Pragmatic interpretation is situated within the context of values, of the philosophy of adoption and application of the statute. From the moment of its enactment, a statute is integrated into a legal environment consisting of a complete collection of pre-existing norms. As we have already seen, this setting will likely influence the meaning of the new law. But the legal environment does not only comprise rules in their strict sense, be they legislative or judge-made. The meaning of a new statute is also likely to be moulded by principles associated with the legal system (for example, the principle of non-retroactivity) and by the contemporary values of society (for example, what is considered just or unjust, reasonable or unreasonable).

Parler d'effets favorables ou défavorables d'une loi, c'est poser un jugement de valeur. L'interprétation pragmatique renvoie ici au contexte de valeurs, au contexte axiologique d'adoption et d'application de la loi. Dès son adoption, le texte législatif s'intègre à un système juridique formé de l'ensemble des normes préexistantes; cette intégration au système que forment, en particulier, les autres textes législatifs est de nature à influencer sur le sens de la loi nouvelle. Le contexte dans lequel le texte nouveau s'inscrit n'est cependant pas constitué uniquement de règles au sens strict, qu'elles soient légiférées ou jurisprudentielles: la nouvelle loi est aussi susceptible de voir son sens modeler par les principes juridiques dont le système est porteur (par exemple, le principe de la non-rétroactivité de la loi) ainsi que par les valeurs qui dominent la société à un moment donné (par exemple, la conception du juste et de l'injuste, du raisonnable et du déraisonnable).

Such principles and values, this system of values, find their place within the process of statutory interpretation in the form of presumptions of legislative intent: the legislator is deemed to respect the values and the principles of the society for which he is legislating. We suppose, for example, that a "good legislator" or a "reasonable legislator" could not, unless his intention were manifested clearly, seek unreasonable or manifestly unjust results

Ces principes et ces valeurs, ce système de valeurs, trouvent leur place dans le processus d'interprétation des textes législatifs sous la forme de présomptions d'intention du législateur: on prête à celui-ci l'intention de respecter les valeurs et de ne pas déroger aux principes de la société à laquelle il s'adresse. On supposera, par exemple, que le « bon législateur », le « législateur raisonnable » ne peut pas, sauf s'il en manifeste clairement l'intention,

from a statute. [Côté, at pages 369-370.]

vouloir que la loi produise des effets déraisonnables ou manifestement injustes. [Côté, aux pages 419 et 420.]

50 The Supreme Court of Canada has recently commented on statutory interpretation and absurd results in the case of *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686, where, at pages 704-705 Lamer C.J. says:

50 La Cour suprême du Canada a récemment formulé des observations sur l'interprétation des lois et les résultats absurdes auxquelles elles peuvent mener dans l'arrêt *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, à la page 704, où le juge en chef Lamer indique ce qui suit:

I am of the view that the Crown's argument linking absurdity to ambiguity cannot succeed. I would adopt the following proposition: where, by the use of clear and unequivocal language capable of only one meaning, anything is enacted by the legislature, it must be enforced however harsh or absurd or contrary to common sense the result may be (*Maxwell on the Interpretation of Statutes, supra*, at p. 29). The fact that a provision gives rise to absurd results is not, in my opinion, sufficient to declare it ambiguous and then embark upon a broad-ranging interpretive analysis.

À mon avis, on ne saurait accepter l'argument du ministère public qui assimile l'absurdité à l'ambiguïté. Voici la proposition que j'adopterais: lorsqu'une législature adopte un texte législatif qui emploie des termes clairs, non équivoques et susceptibles d'avoir un seul sens, ce texte doit être appliqué même s'il donne lieu à des résultats rigides ou absurdes ou même contraires à la logique (*Maxwell on the Interpretation of Statutes, op. cit.*, à la p. 29). Le fait qu'une disposition aboutit à des résultats absurdes n'est pas, à mon avis, suffisant pour affirmer qu'elle est ambiguë et procéder ensuite à une analyse d'interprétation globale.

...

...

Thus, only where a statutory provision is ambiguous, and therefore reasonably open to two interpretations, will the absurd results flowing from one of the available interpretations justify rejecting it in favour of the other. Absurdity is a factor to consider in the interpretation of ambiguous statutory provisions, but there is no distinct "absurdity approach".

En conséquence, ce n'est que lorsqu'un texte législatif est ambigu, et peut donc raisonnablement donner lieu à deux interprétations, que les résultats absurdes susceptibles de découler de l'une de ces interprétations justifieront de la rejeter et de préférer l'autre. L'absurdité est un facteur dont il faut tenir compte dans l'interprétation de dispositions législatives ambiguës; cependant, il n'existe pas de méthode distincte d'«analyse fondée sur l'absurdité».

51 Mr. Flavell has argued that the interpretation pressed by the Deputy Minister is "illogical" and results in a "ludicrous conclusion". Since the issue here is one of clarifying ambiguous wording, I think that Mr. Flavell's assessment can be given weight if it is clear that what happened to the *Marmalade Skies* is contrary to values expressed in relation to the statute thus producing an absurd result.

51 M. Flavell a fait valoir que l'interprétation défendue par le sous-ministre est «illogique» et entraîne des résultats «absurdes». Étant donné que la question en l'espèce consiste à préciser le sens de mots ambigus, je pense que la prétention de M. Flavell peut avoir un certain poids s'il devient clair que ce qui est arrivé au *Marmalade Skies* est contraire aux valeurs exprimées dans la loi, ce qui mène à un résultat absurde.

52 It is hard to believe that The Honourable Elmer MacKay would have escaped harsh criticism by his legislative colleagues if he told them section 12 would be interpreted as it was when Mr. Halliday took the houseboat through customs. This is obviously because the demand for \$17,000 duty for the purchase and installation of a \$7,000 engine would not be seen as practicing "fairness and equity in

52 Il est difficile de croire que l'honorable Elmer MacKay aurait pu échapper aux critiques acerbes de ses collègues de la Chambre s'il leur avait dit que l'article 12 devait être interprété de la façon dont a été traité M. Halliday quand il est passé aux douanes avec le bateau-logement. La raison en est manifestement que l'imposition de droits de douane d'une valeur de 17 000 \$ pour l'achat et l'installation d'un

dealing with Canadian citizens”, to say the least.

moteur de 7 000 \$ ne saurait être vue comme l'exécution d'un engagement à «faire montre de justice et d'équité dans [les] rapports avec les Canadiens».

53 Mr. Halliday did not know, and I venture to say that no ordinary Canadian knows, and I certainly did not know until this case, that he would be dealt with as he was. This is not because Mr. Halliday can be said to be uninformed. On what I heard in argument, it is because it was unlikely that he would know about the interpretation he faced unless perhaps he made a specific demand for information beforehand. On what I have heard, I think I am entitled to draw the conclusion that there has been no concerted public education about how customs officials apply section 12. Indeed, as Strayer J. did in *Glisic*, I can take judicial notice of the fact that when crossing the border into Canada, ordinary Canadians believe they only need to declare and perhaps pay duty on goods purchased or given to them outside the country.

M. Halliday ne savait pas, et j'ose dire qu'aucun Canadien ordinaire ne sait, et je ne savais certainement pas jusqu'à maintenant, qu'il serait traité comme il l'a été. Et pourtant, on ne peut pas prétendre que M. Halliday n'était pas informé. Il ressort plutôt des arguments qui m'ont été présentés qu'il était peu probable qu'il ait pu être au courant de l'interprétation qui lui a été opposée, sauf peut-être s'il s'était renseigné précisément sur le sujet avant de se présenter aux douanes. D'après ce que j'ai entendu, je pense être tout à fait en droit de conclure qu'il n'y a aucun consensus public sur la façon dont les agents des douanes appliquent l'article 12. En fait, comme l'a fait le juge Strayer dans l'arrêt *Glisic*, je peux prendre judiciairement connaissance du fait que, au moment de traverser la frontière canadienne, les Canadiens ordinaires croient qu'ils n'ont à déclarer et, peut-être, à payer des droits de douane que sur les marchandises qu'ils ont achetées ou qui leur ont été données à l'étranger.

54 Mr. Flavell finds that everyone he tells his story to is astonished for a good reason. I do not believe that the values of “fairness and equity” espoused by the Minister would be understood by Canadian society in 1985 or now to include the Deputy Minister's interpretation.

M. Flavell affirme que tous ceux à qui il a raconté sa mésaventure sont étonnés, et c'est avec raison. Je ne pense pas que la société canadienne de 1985, ni même celle d'aujourd'hui, aurait pu croire que les valeurs «de justice et d'équité» prônées par le ministre puissent inclure l'interprétation du sous-ministre.

55 On applying this method, therefore, I give strong weight to Mr. Flavell's interpretation.

En appliquant cette méthode, par conséquent, j'accorde beaucoup d'importance à l'interprétation de M. Flavell.

(6) Previous Interpretations

(a) judicial interpretation as an element of the context

The courts assume the legislator to have been aware of judicial decisions made prior to the statute's enactment. Such decisions become part of the context of the legislation and are therefore relevant to its interpretation. [Côté, at page 450.]

6) Autorités

a) L'interprétation jurisprudentielle comme élément du contexte

Les tribunaux font l'hypothèse que le législateur est informé des décisions judiciaires rendues avant l'adoption de la loi: celles-ci peuvent donc être considérées comme faisant partie du contexte d'énonciation du texte législatif et, à ce titre, elles peuvent être pertinentes à son interprétation. [Côté, à la page 516.]

56 In applying this method, because *Kong* and *Glisic* gave full effect to the words “all goods” in section 18 of the old Act, the addition of the words “that are imported” in section 12 of the Act lends weight to the argument that these words should be given full effect and thus are included to show a different interpretation is intended.

(b) Judicial interpretation as precedent

In those cases where precedent is not binding, the judge may still cite as a guide, a written opinion capable of shedding light on the correct meaning of the provision, or in order to support his own reasons for judgment. [Côté, at page 452.]

57 To my knowledge there is only one decided case on the meaning of section 12, and it was not referred to in argument. In *R. v. Cook* (1992), 70 C.C.C. (3d) 239, the Ontario Court of Appeal decided on the construction of section 12 in the course of deciding a criminal case of unlawfully failing to report imported goods. The decision supports the Deputy Minister’s interpretation. While I am not bound by it, I have considered it in order to assess its persuasive authority.

58 In the unanimous decision, Blair J.A. states [at pages 242-243]:

In my opinion, the scheme of the Act is clear. It imposes a complete reporting duty under s. 12(1) on persons bringing goods into Canada but provides relief for the specific problems raised by counsel for the appellant. Had Parliament intended that s. 12(1) should apply only to goods of foreign origin, no provision would have had to be made for exemption of goods of Canadian origin.

This interpretation of s. 12(1) of the Act is fortified by the fact that the same interpretation was placed on its predecessor in the *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 18, which provided:

59 Blair J.A. then goes on to refer to the interpretations found in *Kong* and *Glisic* and then says [at page 244]:

En appliquant cette méthode, et parce que les arrêts *Kong* et *Glisic* ont donné leur plein effet aux mots «toutes les marchandises» utilisés dans l’article 18 de l’ancienne Loi, l’ajout des mots «qui sont importées» à l’article 12 de la nouvelle Loi donne du poids à l’argument selon lequel ces mots devraient avoir leur plein effet et qu’ils ont été ajoutés dans l’intention de modifier l’interprétation alors en vigueur.

b) L’interprétation jurisprudentielle comme argument d’autorité

Dans les cas où les règles de respect du précédent ne confèrent pas une autorité contraignante à un arrêt, le juge pourra quand même le prendre en considération à titre de guide, de raison écrite susceptible de l’assister dans la découverte du sens correct de la disposition examinée ou de contribuer à l’argumentation de la décision. [Côté, à la page 519.]

À ma connaissance, il n’y a qu’un seul jugement sur le sens à donner à l’article 12, et celui-ci n’a pas été cité dans les plaidoiries. Dans l’arrêt *R. v. Cook* (1992), 70 C.C.C. (3d) 239, la Cour d’appel de l’Ontario s’est prononcée sur l’interprétation de l’article 12 dans un contexte criminel d’omission illégale de déclarer des marchandises importées. La décision appuie l’interprétation du sous-ministre. Bien que je ne sois pas lié par cette décision, je l’ai examinée afin d’en évaluer le bien-fondé.

Dans la décision unanime, le juge d’appel Blair déclare ce qui suit [aux pages 242 et 243]:

[TRADUCTION] À mon avis, l’esprit de la Loi est clair. Celle-ci impose une obligation de déclaration complète en vertu de l’art. 12(1) aux personnes qui introduisent des marchandises au Canada, mais elle accorde une exonération dans les cas précis signalés par l’avocat de l’appelant. Si le législateur avait voulu que l’art. 12(1) ne s’applique qu’à des marchandises de fabrication étrangère, il n’aurait pas été nécessaire d’ajouter des dispositions régissant l’exonération des marchandises produites au Canada.

Cette interprétation de l’art. 12(1) de la Loi est renforcée par le fait que la même interprétation était donnée à l’article équivalent de la *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, ch. C-40, art. 18, qui disposait alors: . . .

Le juge Blair fait ensuite référence aux interprétations données dans les arrêts *Kong* et *Glisic* dans les termes suivants [à la page 244]:

The scope of s. 12 of the Act is, in my view, as broad as that of s. 18 in the former Act in requiring "all goods that are imported" to be reported as Rouleau J. held in *Compagnie Lanka Link v. Ministre du Revenu du Canada* (1990), 2 T.T.R. 164 (F.C.T.D.). The Act, which came into force in 1986, was the first full-scale revision of the former Act passed 118 years earlier by the first Parliament after Confederation. The purposes of the revision included the elimination of obsolete terms and superfluous words and the modernization of the statutory language. In my opinion, this was all that was done when s. 12(1) of the Act replaced the former s. 18(1). The meaning of the two sections is the same.

[TRADUCTION] La portée de l'art. 12 de la Loi est, à mon avis, aussi large que celle de l'art. 18 de la Loi précédente en ce qu'il exige que «toutes les marchandises qui sont importées» soient déclarées, comme l'a décidé le juge Rouleau dans la décision *Compagnie Lanka Link c. Ministre du Revenu du Canada* (1990), 2 T.T.R. 164 (C.F. 1^{re} inst.). La Loi, qui est entrée en vigueur en 1986, était la première refonte exhaustive de l'ancienne Loi adoptée 118 ans auparavant par le premier Parlement constitué après la Confédération. Cette refonte avait, notamment, pour objet d'éliminer les expressions désuètes et les mots superflus et de moderniser le libellé de la Loi. Selon moi, c'est tout ce qui a été fait quand l'art. 12(1) de la Loi a remplacé l'ancien art. 18(1). Ces deux articles ont le même sens.

60 Blair J.A. obviously places weight on the existence of the relief provisions. From his five-page judgment there is no way to tell how extensively the case was argued, but because of the lack of detail the judgment contains, I suspect the arguments made by Mr. Gracey in his dissent and well supported in the detailed argument by Mr. Flavell about an alternate interpretation for the exclusion provisions, were not made.

60 Le juge Blair accorde manifestement de l'importance à l'existence des dispositions d'exonération. Dans son jugement de cinq pages, il est impossible de dire si la cause a été débattue en profondeur, mais, compte tenu de l'absence de détails dans le jugement, je soupçonne que les arguments présentés par M. Gracey dans son jugement dissident, et bien étayés dans la plaidoirie exhaustive préparée par M. Flavell au sujet d'une autre interprétation possible des dispositions d'exonération, n'ont pas été formulés.

61 In addition, as can be seen from the Second Reading Debates, the question of what Parliament intended under the 1985 revision is more complex than Blair J.A. assesses.

61 En outre, comme le font ressortir les Débats lors de la deuxième lecture du projet de loi, l'intention du législateur au moment de la refonte de 1985 est une question plus complexe que ce qu'en dit le juge Blair.

62 As to the reliance placed on *La Compagnie Lanka Link Limitée et al. v. M.N.R.* (1990), 3 TCT 5136 (F.C.T.D.), I have read Rouleau J.'s reasons and cannot see how it is useful authority for resolving the interpretation of section 12. The decision supported the seizure from a gemstone merchant who on entering Canada reported the value of his "samples" as \$15,000 when in fact they were worth \$75,000 and intended for resale. The case did not deal with the disputed meaning of section 12.

62 Quant à l'autorité citée, la décision *La Compagnie Lanka Link Limitée et al. c. M.N.R.* (1990), 3 TCT 5136 (C.F. 1^{re} inst.), j'ai lu le raisonnement du juge Rouleau et je ne vois pas en quoi il peut être utile pour résoudre les difficultés d'interprétation de l'article 12. La décision a confirmé la saisie effectuée auprès d'un marchand de pierres précieuses qui, au moment de l'entrée des marchandises au Canada, a déclaré que la valeur de ses «échantillons» s'établissait à 15 000 \$, alors qu'en fait, ils valaient 75 000 \$ et étaient destinés à la revente. La cause ne traitait pas du tout du sens contesté de l'article 12.

63 Accordingly, I find *R. v. Cook* not to be persuasive authority.

63 Par conséquent, je conclus que l'arrêt *R. v. Cook* n'est pas concluant.

(c) Administrative interpretation

As a general rule, no administrative interpretation should bind the courts. But in case of doubt, a judge may take such interpretations into consideration. [Côté, at page 453.]

Since the judge's duty is to determine Parliament's intent using all legal means, it is normal to relegate administrative interpretations to a secondary role in the overall interpretative process

Thus, the judge should only consider an administrative interpretation after a reasonable effort at interpretation still leaves uncertainty about the enactment's true meaning. [Côté, at page 455.]

64 The degree of confidence displayed by the customs officials who seized the *Marmalade Skies* shows that they were following a well-established administrative practice. Obviously, the enforcement of the Act at Canada's borders follows the interpretation argued by the Deputy Minister. Although I find that this practice is irrelevant to this statutory interpretation analysis, what I have heard in argument about the practical aspects of it causes me great concern.

65 I have learned in argument that there apparently exists widespread systemic differential enforcement of the reporting provisions of section 12. It is quite obvious that to comply with the interpretation that "all goods" that everyone has with them on entering Canada shall be reported, that the customs system presently in place could not cope. So, as Mr. Lester said in argument:

As a matter of practical administrative reality the customs officers don't inquire, but if it's a question of valuable jewellery they do. [Transcript, at page 66.]

66 And, as Mr. Halliday found out, the same goes for houseboats because, as Mr. Lester also confirmed:

. . . [how the Act is enforced] really depends on how much money is in issue. [Transcript, at page 66.]

c) L'interprétation administrative

L'interprétation administrative ne saurait en principe exercer sur l'interprétation judiciaire une autorité contraignante. Cependant, lorsqu'il y a matière à interprétation, il est admis que le juge puisse tenir compte de l'interprétation administrative. [Côté, à la page 521.]

La tâche du juge étant de rechercher par les moyens légaux l'intention du législateur, il est normal que l'interprétation administrative joue un rôle de second plan dans le processus interprétatif: . . .

Ce n'est donc généralement que dans l'hypothèse où un effort raisonnable d'interprétation laisse subsister un doute sur l'intention du législateur que le juge devrait recourir à l'interprétation administrative comme l'un des éléments susceptibles de le conduire à une bonne interprétation. [Côté, aux pages 522 et 523.]

L'assurance dont ont fait preuve les agents des douanes qui ont saisi le *Marmalade Skies* démontre qu'ils suivaient une pratique administrative bien établie. Manifestement, l'application de la Loi à la frontière canadienne est conforme à l'interprétation avancée par le sous-ministre. Bien que j'aie conclu que cette pratique n'a aucune pertinence dans le cadre de cette analyse d'interprétation de la loi, ce que j'ai entendu dans les plaidoiries sur ses aspects pratiques m'inquiète beaucoup. 64

J'ai lu dans les arguments qu'il existe apparemment une méthode d'application différentielle générale très largement répandue concernant les dispositions de déclaration prévues à l'article 12. Il est tout à fait manifeste que, pour donner effet à l'interprétation selon laquelle «toutes les marchandises» apportées par quiconque arrive au Canada doivent être déclarées, le régime douanier actuel ne pourrait suffire à la tâche. Donc, comme le prétendait M. Lester dans ses arguments: 65

[TRADUCTION] Dans la pratique de tous les jours, les agents des douanes ne posent pas de question, mais s'il s'agit de bijoux de valeur, ils le font. [Transcription, à la page 66.]

Et, comme l'a constaté M. Halliday, il en est de même pour les bateaux-logements parce que, comme l'a confirmé M. Lester: 66

[TRADUCTION] . . . [la façon dont la Loi est appliquée] dépend véritablement de l'argent qui est en cause. [Transcription, à la page 66.]

The real world is, as I say, that when it comes to personal items and so on and so forth the Act is not strictly and literally enforced. [Transcript, at page 78.]

Dans la réalité, comme je l'ai dit, quand il est question d'effets personnels, et ainsi de suite, la Loi n'est pas strictement et littéralement mise en application. [Transcription, à la page 78.]

67 What kind of a law is this? On questioning this point, the following exchange took place in the hearing:

De quel genre de loi s'agit-il? Quand j'ai posé des questions à ce sujet, voici l'échange qui en a résulté: 67

MR. LESTER: I think that what's concerning Your Lordship, bothering Your Lordship, is that Mr. Halliday was completely open and above board I think on both occasions. As I remember the evidence I think that when he came back and reported to customs, look, I've got this temporary motor and then he came back again and said look, I've got this new motor.

[TRADUCTION]

M. LESTER: Je pense que ce qui vous dérange, Monsieur le juge, c'est que M. Halliday a eu une attitude tout à fait ouverte et honnête dans les deux occasions. Si je me rappelle bien la preuve, je pense qu'à son arrivée au Canada il s'est présenté aux douanes, il a dit, regardez, j'ai un moteur temporaire et, quand il est revenu, il a dit, maintenant j'ai le nouveau moteur.

THE COURT: Did he go in and report the temporary motor?

LA COUR: S'est-il présenté aux douanes pour déclarer le moteur temporaire?

MR. LESTER: Yes, I think that was the evidence.

M. LESTER: Oui, je pense que c'est ce que dit la preuve.

THE COURT: So he's telling them all along what he's doing.

LA COUR: Alors, depuis le début, il a dit tout ce qu'il a fait.

MR. LESTER: Oh yes. There's not a breath of a suggestion of underhandedness or smuggling or trying to avoid responsibilities and so on and so forth. This is a pure pristine case that presents the question in clear-cut form. And there is no escape from the blunt question.

M. LESTER: Bien sûr. Il n'y a pas un soupçon de malhonnêteté ou de tentative de contrebande, ni aucun doute sur la possibilité qu'il ait essayé d'échapper à ses responsabilités ou quelque chose du genre. C'est un cas tout à fait régulier qui expose la question d'une façon claire, et il n'y a pas moyen d'éviter de poser carrément la question.

THE COURT: That's right.

LA COUR: C'est exact.

MR. LESTER: And I don't flinch, My Lord.

M. LESTER: Et je ne recule pas, Monsieur le juge.

THE COURT: I can see that.

LA COUR: C'est ce que je peux constater.

MR. LESTER: Maybe I should.

M. LESTER: Peut-être que je devrais.

THE COURT: I don't know, in fact. You know the question is one which as you take it to its outer limits really demands an awful lot of discipline to try and stick with it. Providing this is exactly right, it really does have serious implications in otherwise totally open and very forward and honest situations.

LA COUR: Je ne sais pas, en fait. Vous savez qu'il faut beaucoup de discipline pour défendre jusqu'au bout une question comme celle que vous essayez de pousser jusqu'à sa logique extrême. Si votre position est exacte, elle a de sérieuses conséquences sur des situations tout à fait honnêtes et régulières.

MR. LESTER: Well, My Lord, if it was a real problem I imagine we would have read about it in the press or had questions asked on it in Parliament. There is no evidence before Your Lordship to show that it's a widespread problem.

M. LESTER: Bon, Monsieur le juge, s'il s'agissait d'un véritable problème, j'imagine que nous en aurions eu vent dans la presse ou que des questions auraient été posées au Parlement. La Cour n'est saisie d'aucune preuve tendant à démontrer qu'il y a un problème répandu.

THE COURT: Well, one case is good enough I'd say.

LA COUR: Et bien, je dirais qu'une cause comme celle-là suffit.

MR. LESTER: Well, one case . . . I don't want this to be a hard case which makes bad law.

M. LESTER: Bon, une cause . . . Je ne veux pas en faire une cause type de mauvais jugement.

THE COURT: Bad law is . . . well, the question is . . .

MR. LESTER: Perish the thought that Your Lordship would ever make bad law.

THE COURT: It's relative, is it bad as it sits or is it something else?

B. Conclusions

68 From the above analysis, I have no difficulty concluding that the interpretation advanced by Mr. Flavell is correct, and accordingly, I accept it over that of the Deputy Minister's. Regarding Mr. Lester's concern that I should make bad law, I do not believe I am doing so by interpreting the Act in Mr. Flavell's favour. In my opinion, interpreting the legislation the way the Deputy Minister would have it is bad law.

69 It is bad because it promotes the systemic differential treatment of unsuspecting, uninformed citizens in a punitive way. It is bad because if the average, well-meaning, and only generally informed Canadian knew about how section 12 is applied in some cases by customs officials, he or she would be more than astonished as Mr. Flavell has suggested. Outraged comes to mind.

70 It is also bad because it shows a profound disrespect for honest people. Mr. Halliday was dealt with in a rude and disrespectful manner. He kept customs informed, he attended when required, he reported correctly, and for this the houseboat was seized with a demand for duty in an amount two and a half times the value of the engine declared. As it turns out, the duty demanded is almost equal to the value of the houseboat itself as found by the Tribunal.

71 So customs officials knew in advance that Mr. Halliday was going to declare the engine, did not tell him what they were going to do if he did, seized the houseboat, assessed it at three times its value,

LA COUR: Un mauvais jugement . . . Bon, la question est . . .

M. LESTER: Loin de moi l'idée de prétendre que la Cour pourrait rendre un mauvais jugement.

LA COUR: C'est relatif, est-ce que la cause est mauvaise en elle-même ou s'agit-il d'autre chose?

B. Conclusions

D'après l'analyse précitée, je n'ai aucune hésitation à conclure que l'interprétation proposée par M. Flavell est exacte, et, par conséquent, je la préfère à celle du sous-ministre. En ce qui concerne la préoccupation de M. Lester qui se demande si je pourrais rendre un mauvais jugement, je ne crois pas m'en rendre coupable en interprétant la Loi en faveur de M. Flavell. À mon avis, le mauvais jugement aurait été d'accepter l'interprétation donnée par le sous-ministre. 68

Son interprétation est mauvaise parce qu'elle favorise un traitement différentiel général et punitif à l'égard de citoyens tout à fait innocents et non informés. C'est une mauvaise interprétation parce que si le Canadien moyen, bien intentionné et moyennement informé connaissait la façon dont l'article 12 est appliqué dans certains cas par les agents des douanes, il ne serait pas seulement étonné, comme l'a été M. Flavell. Je pense qu'il serait plutôt outré. 69

Cette interprétation est aussi mauvaise parce qu'elle dénote un manque de respect profond pour les honnêtes gens. M. Halliday a été traité d'une manière rude et irrespectueuse. Il a informé les douanes, il s'est présenté quand on le lui a demandé, il a déclaré les marchandises correctement, et après avoir fait tout cela, le bateau-logement a été saisi parce qu'on lui demandait des droits de douane deux fois et demi plus élevés que la valeur du moteur déclaré. Au bout du compte, les droits exigés sont presque équivalents à la valeur du bateau-logement, comme l'a constaté le Tribunal. 70

Donc, les agents des douanes savaient à l'avance que M. Halliday allait déclarer le moteur, ils ne lui ont pas dit ce qu'ils avaient l'intention de faire s'il déclarait ce moteur, ils ont saisi le bateau-logement, 71

and refused to release it unless the duty was paid. And all of this authorized by the Act and Tariff. I don't think so.

ils l'ont évalué à trois fois sa valeur, et ils ont refusé de le libérer tant que les droits ne seraient pas acquittés. Et tout cela serait autorisé par la Loi et le Tarif. Je ne pense pas que ce soit le cas.

72 Thus, the answer to both questions A and B is yes. Accordingly, this appeal is allowed.

Il convient donc de répondre aux deux questions A et B par l'affirmative. Par conséquent, l'appel est accueilli. 72

73 Regarding the question of costs, there are special reasons to grant them in this case. In my opinion, the actions taken by the customs officials with whom Mr. Halliday dealt, regardless of the rules in force at the time, were aggressive, unwarranted and unnecessary. I find that Mr. Flavell has been put to an enormous waste of time and resources in challenging these actions and, thus, I award costs of this appeal to him.

En ce qui a trait à la question des dépens, il existe des raisons spéciales de les accorder en l'espèce. À mon avis, les mesures prises par les agents des douanes avec qui M. Halliday a traité, indépendamment des règles qui étaient en vigueur à l'époque, ont été brutales, injustifiées et inutiles. Je conclus que M. Flavell a dû dépenser énormément de temps et de ressources pour contester ces mesures et, par conséquent, les dépens de l'appel lui sont adjugés. 73