

**Date : 20081121**

**Dossier : T-478-08**

**Référence : 2008 CF 1304**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 21 novembre 2008**

**En présence de monsieur le juge Barnes**

**ENTRE :**

**PHILIP ANISMAN**

**demandeur**

**et**

**L'AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA  
et LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE  
ET DE LA PROTECTION CIVILE**

**défendeurs**

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE**

[1] Il s'agit d'une requête déposée par les défendeurs en vue d'obtenir une ordonnance rejetant la demande de contrôle judiciaire sous-jacente, au motif que notre Cour n'a pas compétence. Le demandeur a contesté le caractère correct d'une décision de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) de percevoir la marge bénéficiaire de la Régie des alcools de l'Ontario (la LCBO) s'élevant à 537,13 \$, sur trois bouteilles de vin que lui et sa femme ont importées des États-Unis le 7 janvier 2007. Les défendeurs affirment qu'en percevant une marge bénéficiaire, l'ASFC agissait

comme mandataire de la LCBO et appliquait la loi provinciale. La décision contestée, disent-ils, n'était donc pas une décision prise par un office fédéral, le terme employé à l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C., (1985), ch. F-7, pour définir la compétence de notre Cour.

[2] Le demandeur a répliqué à la requête des défendeurs avec une motion incidente, affirmant que l'ASFC n'était pas autorisée par le droit fédéral à agir comme mandataire de la LCBO. Il a aussi demandé que la Cour juge le bien-fondé de sa demande de remboursement de la marge bénéficiaire de la LCBO et, en l'espèce, sollicite une forme de jugement sommaire.

[3] Je dois garder à l'esprit l'avertissement de la Cour d'appel dans *David Bull Laboratories (Canada) Inc. c. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 C.F. 588, [1995] A.C.F. n° 1629 (C.A.), selon lequel une requête visant le rejet sommaire d'une demande de contrôle judiciaire ne peut être accueillie que dans des circonstances exceptionnelles, et lorsque cette demande n'a manifestement aucune chance d'être accueillie : voir également la décision *John McKellar Charitable Foundation v. Canada (Revenue Agency)*, 2006 FC 733, 46 Admin. L.R. (4<sup>th</sup>) 249, aux paragraphes 10-14. Lorsqu'une telle requête est déposée sur la base d'une question de compétence clairement définie et pouvant facilement être résolue, la Cour peut, toutefois, être encline à l'entendre.

[4] Il ne fait aucun doute qu'en calculant et en percevant la marge bénéficiaire de la LCBO sur les bouteilles de vin du demandeur, l'ASFC prétendait agir comme mandataire de la LCBO en vertu du droit provincial. C'est l'intention clairement énoncée de l'article 3.1 de la *Loi sur les alcools*, L.R.O. 1990, ch. L. 18, qui est libellé ainsi :

3.1 La Régie peut conclure avec le gouvernement du Canada, représenté par le ministre du Revenu national, au sujet des boissons alcooliques qui y sont précisées et qui sont introduites en Ontario en provenance d'un endroit situé hors du Canada, un accord qui :

a) désigne à titre de mandataires de la Régie les agents, au sens du paragraphe 2 (1) de la Loi sur les douanes (Canada), qui sont employés dans les bureaux de douane situés en Ontario, aux fins suivantes :

(i) la réception, pour le compte de la Régie, des boissons alcooliques introduites en Ontario,

(ii) la perception, pour le compte de la Régie, de la marge bénéficiaire sur ces boissons alcooliques que fixe de temps à autre la Régie,

(iii) la vente et la remise, pour le compte de la Régie, à la personne qui introduit les boissons alcooliques en Ontario, sur paiement de la marge bénéficiaire, des

3.1 The Board may enter into an agreement with the Government of Canada, as represented by the Minister of National Revenue, in relation to liquor referred to in that agreement that is brought into Ontario from any place outside Canada,

(a) appointing officers, as defined in subsection 2 (1) of the Customs Act (Canada), employed at customs offices located in Ontario, as agents of the Board for the purposes of,

(i) accepting, on behalf of the Board, liquor brought into Ontario,

(ii) collecting, on behalf of the Board, the mark-up set by the Board from time to time in relation to that liquor,

(iii) selling and releasing, on behalf of the Board, to the person bringing the liquor into Ontario, on the payment of the mark-up, the liquor in relation to which the mark-up is paid, and

boissons alcooliques à l'égard desquelles la marge bénéficiaire est acquittée,

(iv) la retenue des boissons alcooliques pour le compte de la Régie et leur remise à cette dernière lorsque la personne qui les introduit en Ontario n'acquitte pas la marge bénéficiaire;

b) autorise, dans les circonstances et aux conditions précisées dans l'accord, le paiement à la personne qui a acquitté la marge bénéficiaire, pour le compte de la Régie, du remboursement total ou partiel de la marge bénéficiaire perçue conformément au sous-alinéa a) (ii) et à l'accord;

c) exige, de la manière et aux moments précisés dans l'accord, la remise à la Régie de la marge bénéficiaire perçue conformément au sous-alinéa a) (ii) et à l'accord;

d) traite des formules à utiliser pour les boissons alcooliques introduites en Ontario;

e) traite de toute autre

(iv) detaining the liquor on behalf of the Board and releasing it to the Board where the mark-up is not paid by the person bringing the liquor into Ontario;

(b) authorizing, in such circumstances and on such conditions as may be specified in the agreement, the payment, on behalf of the Board, to a person who has paid the mark-up, of a refund of any or all of the mark-up collected in accordance with subclause (a) (ii) and the agreement;

(c) requiring, in such manner and at such time or times as may be specified in the agreement, the remittance to the Board of the mark-up collected in accordance with subclause (a) (ii) and the agreement;

(d) respecting forms to be used in relation to liquor brought into Ontario; and

(e) respecting any other

question relative aux  
boissons alcooliques  
introduites en Ontario.  
1992, chap. 28, art. 2.

matter in relation to liquor  
brought into Ontario.  
1992, c. 28, s. 2.

Conformément à l'article de loi qui précède, un accord (l'accord) a été conclu entre le gouvernement du Canada (représenté par le ministre du Revenu national) et la LCBO, le 19 janvier 1993. Les dispositions pertinentes de cet accord sont reproduites ci-dessous :

6. [TRADUCTION] L'objet du présent accord est de confier au ministre du Revenu national la responsabilité de la perception, pour le compte de la Régie, de la marge bénéficiaire sur des quantités précises de boissons alcoolisées qui sont introduites en Ontario d'un endroit hors du Canada.

[...]

8. Lorsque la marge bénéficiaire s'inscrit dans le cadre des obligations internationales du Canada et que le Canada perçoit la taxe imposée sur les boissons alcoolisées en vertu des dispositions de la section III de la partie IX de la *Loi sur la taxe d'accise*, le Canada, agissant pour le compte de la Régie, à ses bureaux de douane en Ontario, à l'égard des quantités (fixées dans l'annexe A) de boissons alcooliques introduites par une personne, ou que celle-ci a fait introduire, en Ontario,
  - a) accepte la consignation par la personne des boissons alcoolisées;
  - b) réalise la vente à la personne des boissons alcoolisées par la Régie;
  - c) perçoit la marge bénéficiaire sur les boissons alcoolisées;
  - d) retient les boissons alcoolisées lorsque la marge bénéficiaire n'est pas acquittée;

- e) remet les boissons alcoolisées à la personne sur paiement de la marge bénéficiaire.

La Régie avise le Canada des changements apportés aux quantités de boissons alcoolisées fixées dans l'annexe A. Ces changements entrent en vigueur à la date indiquée dans l'avis ou deux semaines de calendrier après la réception de l'avis, si celle-ci vient après.

[...]

- 11. Les obligations du Canada en vertu de l'article 8 commencent à courir à compter de la plus tardive des dates suivantes :
  - (a) le 1<sup>er</sup> février 1993,
  - (b) la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives autorisant la mise en œuvre par le Canada des dispositions de l'article 8, et
  - (c) la date d'entrée en vigueur du règlement.
- 12. La marge bénéficiaire dont la perception relève du Canada est calculée conformément à la version courante du règlement de la Régie, laquelle peut être modifiée de temps à autre par cette dernière.

Le Canada doit avoir un accès constant à ce règlement et il lui est loisible, à son gré, d'en communiquer la teneur à quiconque.

[...]

- 14. En vertu de l'alinéa 3.1a) de la *Loi sur les alcools*, l'agent, au sens de l'article 2 de la *Loi sur les douanes*, est habilité pour la mise en application des dispositions de l'article 8.

[5] Un règlement de la LCBO créé conformément à l'article 12 qui précède prévoit une marge bénéficiaire sur la valeur de toute bouteille de vin importée en Ontario par un particulier.

[6] Bien que le demandeur reconnaisse que l'ASFC est autorisée à agir comme mandataire de la LCBO en vertu du droit provincial, il soutient qu'aucune législation fédérale ne prévoit un tel pouvoir. En conséquence, il dit que l'ASFC a agi illégalement et a outrepassé sa compétence en demandant et en percevant une marge bénéficiaire à l'égard de son vin.

[7] On trouve un certain nombre de dispositions dans la législation fédérale qui autorisent maintenant les accords fédéraux-provinciaux du type de celui dont il est question en l'espèce. La disposition qui me semble la plus appropriée est le paragraphe 13(2) de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, 2005, ch. 38, C-1.4, qui est libellé ainsi :

13. (2) Dans le cadre de sa mission, l'Agence peut :

a) conclure des ententes avec un État étranger ou toute organisation internationale;

b) conclure des accords ou des ententes avec le gouvernement d'une province, un ministère ou un organisme fédéral ou toute personne ou organisation.

13. (2) The Agency may, for the purposes of carrying out its mandate,

(a) enter into an arrangement with a foreign state or an international organization; or

(b) enter into an agreement or arrangement with the government of a province, a department or agency of the Government of Canada or any person or organization.

Cette disposition est conforme à l'article 5 de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, qui autorise l'ASFC à mettre en œuvre des accords avec des États étrangers, des

gouvernements provinciaux ou tout autre organisme public dans un État étranger ou au Canada, et portant sur l'exercice d'une activité, la prestation d'un service, l'administration d'une taxe ou l'application d'un programme. Ces dispositions sont suffisantes pour maintenant autoriser l'ASFC à conclure un accord pour la perception d'une marge bénéficiaire avec la LCBO de la nature de l'accord en cause en l'espèce.

[8] Le problème, c'est qu'il n'est pas tout à fait évident pour moi qu'en 1993, il existait une autorité législative qui permettait au gouvernement fédéral de conclure un accord, comme il est prescrit à l'article 11 de l'accord. Il est évident qu'à l'époque, le gouvernement fédéral s'est appuyé sur l'article 7 de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.R.C. (1985), ch. F-8 (*Loi sur les arrangements fiscaux*), pour exécuter l'accord; cet article autorise la conclusion d'accords entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de perception de taxes. La jurisprudence subséquente a toutefois établi que la perception d'une marge bénéficiaire provinciale sur l'alcool n'est pas une taxe : voir *DFS Ventures Inc. v. The Manitoba Liquor Control Commission et al.*, 2001 MBQB 245, 159 Man. R. (2d) 55, aux paragraphes 57 à 61, confirmé par 2003 MBCA 33, 173 Man. R. (2d) 76 (C.A.). Dans la mesure où les observations additionnelles des parties me permettent de le constater, aucune autre législation fédérale n'était en vigueur en 1993 pour appuyer l'accord. L'autorité législative actuelle suffirait de nos jours pour l'appuyer, mais il semble que ces dispositions soient toutes postérieures à la date de l'accord. Il est à tout le moins discutable que l'autorité législative actuelle puisse valider un accord conclu quelques années auparavant. Il est possible que l'article 11 de l'accord produise un tel effet puisqu'il prévoit que « les responsabilités du Canada aux termes de l'article 8 prennent naissance à la date la plus



éloignée entre [...] (b) la date d'entrée en vigueur de la loi autorisant le Canada à mettre en œuvre les dispositions de l'article 8 ». Cet article pourrait être suffisant en droit pour autoriser la conclusion de l'accord en raison des articles 5 et 13 de la Loi sur l'ASFC et de ceux qui les ont précédés, mais je ne suis pas prêt à disposer des requêtes pour ces motifs parce qu'aucune des parties n'a traité de ce point dans leurs observations présentées à la Cour. En somme, je ne suis pas d'avis que le critère énoncé dans *David Bull* a été satisfait en ce qui concerne cette question.

[9] Le demandeur a présenté une requête visant en réalité à obtenir un jugement sur le fond quant à la remise des sommes perçues, mais je vais néanmoins examiner la question de savoir si la décision de l'ASFC de percevoir du demandeur une marge bénéficiaire relève de la compétence de notre Cour, telle que l'a fixée l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Compte tenu des faits qui, pour l'essentiel, ne sont pas contestés en l'espèce, je ne crois que cela soit le cas.

[10] Bien que le droit fédéral prévoie qu'il est loisible à l'ASFC d'agir comme le mandataire de la province de l'Ontario pour calculer et percevoir une marge bénéficiaire sur l'alcool, il est évident que le fondement législatif pour se livrer à ces activités réside dans la *Loi sur les alcools*, précitée. Il s'agit de la mesure législative attributive du pouvoir des activités de perception et de remise exercées par l'ASFC en tant que mandataire de la LBCO. Il s'agit également du fondement juridique sur lequel la LBCO s'appuie pour conclure un accord en vertu duquel est fixée la formule pour le calcul de la marge bénéficiaire.

[11] Il est évident que le débat sur les questions de fond obligerait notre Cour à interpréter les dispositions de lois provinciales et les documents contractuels pertinents en vue d'établir et de définir le droit de perception de la marge bénéficiaire de la LBCO. À mon avis, il n'entre pas dans le rôle de notre Cour d'interpréter et d'appliquer les lois provinciales, d'autant plus, qu'en l'espèce, ni la Province ni la LBCO n'était partie à l'instance. Bien que le demandeur soutienne qu'il était loisible à la Province d'intervenir, là n'est pas la question. Si l'interprétation et l'application du droit provincial sont à l'origine d'une instance, la Province ou ses organismes intéressés devraient y participer de plein droit et la Cour supérieure de la Province est le forum approprié pour entendre l'affaire au fond. En somme, il ne s'agit pas d'une tâche qui relève de la compétence délimitée par l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Pour appuyer ce point de vue, je m'en remets à l'analyse de la juge Danièle Tremblay-Lamer dans *Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires c. Canada (Commission du lait)*, 2001 CFPI 34, 200 F.T.R. 138, aux paragraphes 46 à 50 :

46 Comme nous l'avons souligné au début, la seule question à trancher en l'espèce est celle de savoir si notre Cour a compétence pour contrôler l'exercice de ces pouvoirs par le CCGAL. En vertu du paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur la Cour fédérale*, sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour peut :

- |  |   |
|--|---|
| a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable; | (a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or |
| b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou                               | (b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it                       |

prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.

considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

47 Par conséquent, notre Cour aura compétence si le CCGAL est un « office fédéral » suivant la définition prévue au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* :

“office fédéral” Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867.

“federal board, commission or other tribunal” means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the Constitution Act, 1867.

48 Il importe peu pour déterminer si notre Cour a compétence que le CCGAL ait exercé des pouvoirs lui permettant de formuler des politiques ou d'autres pouvoirs, comme l'ont dit les auteurs Brown et Evans :

[TRADUCTION] En conséquence, c'est la source du pouvoir d'un tribunal et non la nature du pouvoir exercé ou de l'organisme l'exerçant qui permet principalement de déterminer s'il est visé par la définition. Le critère consiste tout simplement à déterminer si le pouvoir de l'organisme est prévu par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale.

49 Les mots utilisés dans la définition d'« office fédéral » suggèrent certains éléments essentiels.

50 Un organisme relèvera de la compétence *prima facie* de la Cour fédérale parce qu'il a exercé, qu'il exerce ou qu'il est censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale. Par ailleurs, il sera néanmoins soustrait à la compétence de la Cour fédérale parce qu'il est constitué sous le régime d'une loi provinciale.

[Les notes en bas de pages ont été omises.]

Voir également *Cree Regional Authority v. Canada (Federal Administrator)*, [1991] 3 F.C. 533, 81 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 659 (C.A.), au paragraphe 34.

[12] De plus, je ne suis pas d'accord avec le demandeur que la détermination de la compétence de notre Cour à l'égard d'un fait important concernant uniquement le droit provincial est particulièrement nuancée. Si, comme il est affirmé dans *Canadian Restaurant*, précité, la source du pouvoir d'un décideur est une loi provinciale, c'est là une raison suffisante pour faire échec à la compétence de notre Cour, que le décideur agisse, exclusivement ou en partie seulement, à d'autres fins, en vertu du droit fédéral.

### **Conclusion**

[13] La thèse du demandeur selon laquelle l'accord n'est pas juridiquement valable parce qu'il ne s'appuie sur aucune législation fédérale nécessite des observations et des arguments additionnels et plus étoffés de la part des parties. Cette question ainsi que les ramifications juridiques qu'elle est susceptible de présenter, le cas échéant, sont les derniers points qui demeurent en suspens dans le

cadre de la présente demande. J'ajouterais que, même si aucune disposition législative n'autorisait, et n'autorise toujours pas, le gouvernement fédéral à agir comme mandataire de la Province quant à la perception d'une marge bénéficiaire sur l'alcool, la question demeure de savoir si cette situation changerait quoi que ce soit quant au remboursement des sommes d'argent du demandeur. Si les sommes étaient légalement payables à la Province (une hypothèse que notre Cour devrait avancer), le fait que la partie les percevant n'avait pas le pouvoir de le faire n'entraîne pas nécessairement un recouvrement de fonds pour le demandeur. Il s'agit d'une question que les parties ont également omis d'examiner dans leurs arguments.

[14] En conséquence, la requête des défendeurs pour que soit rejetée la demande de contrôle judiciaire du demandeur pour des motifs tenant à la compétence de la Cour, et la requête du demandeur en vue d'obtenir un jugement sommaire sont rejetées. Compte tenu du fait que chacune des parties obtient en partie gain de cause, aucuns dépens ne seront adjugés à l'une ou l'autre des parties.

**ORDONNANCE**

**LA COUR ORDONNE que** la requête des défendeurs et la motion incidente du demandeur soient rejetées, sans dépens à l'une ou l'autre des parties.

« R. L. Barnes »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-478-08

**INTITULÉ :** Anisman  
c.  
*ASFC et al.*

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Toronto (Ontario)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 16 septembre 2008

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE  
ET ORDONNANCE :** Le juge Barnes

**DATE DES MOTIFS :** Le 21 novembre 2008

**COMPARUTIONS :**

Philip Anisman  
416-363-4200

POUR SON PROPRE COMPTE

Christopher Parke  
416-973-0065

POUR LES DÉFENDEURS

Maria Vujnovic  
416-973-3304

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Philip Anisman  
Toronto (Ontario)

POUR SON PROPRE COMPTE

John H. Simms, c.r.  
Sous-procureur général du Canada

POUR LES DÉFENDEURS