

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20110705

Dossier : T-1075-08

Référence : 2011 CF 816

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 5 juillet 2011

En présence de monsieur le juge Zinn

ENTRE :

STEPHEN ZOLOTOW

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] La présente action concerne une personne en séjour au Canada, vingt diamants bruts et des actes posés par la GRC et des fonctionnaires des douanes. Le demandeur a intenté une action contre le Procureur général du Canada en vue d'obtenir une ordonnance enjoignant à ce dernier

de lui remettre les diamants ou, à titre subsidiaire, un état de compte et le versement du total du produit de la vente des diamants.

[2] Les présents motifs ont pour but de répondre à deux questions de droit à l'égard desquelles il a été ordonné qu'une décision soit rendue avant le procès. Ces questions visent à déterminer si le droit d'action du demandeur est prescrit par l'effet d'une ou de plusieurs des lois suivantes : la *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, ch. 1 (2^e suppl.), la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. 1985, ch. C-50, et la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*, L.R.O. 1990, ch. P.38, dans leur version de 2000, moment où les événements en cause ont eu lieu.

Le contexte

[3] Les faits pertinents pour les besoins de la requête sont les suivants :

- (i) Pendant la période en cause, M. Zolotow, un joueur professionnel, résidait à Las Vegas, dans l'État du Nevada, aux États-Unis d'Amérique.
- (ii) Le 13 avril 2000, M. Zolotow a pris l'avion de New York à Toronto et est entré au Canada par l'Aéroport international Pearson (l'aéroport) vers 11 h 00. Plus tard ce jour-là, il est revenu à l'aéroport pour prendre un vol régulier en direction de New York. Vers 13 h 45, il a tenté de franchir les douanes américaines et il a été dirigé vers l'aire d'inspection secondaire.
- (iii) Les douaniers américains ont découvert que M. Zolotow était en possession de vingt diamants bruts et les ont saisis en vertu de l'article 1497, Titre 19 du U.S. Code parce qu'il avait omis de les déclarer à son arrivée aux États-Unis. Les fonctionnaires des

douanes américaines ont remis les diamants à la GRC, qui en a pris possession et a par la suite délivré un reçu pour saisie indiquant que la valeur des diamants était évaluée à 886 000 \$. Le reçu pour saisie énonçait que les diamants avaient été [TRADUCTION] « saisis à titre de confiscation pour [...] défaut de payer les droits et taxes applicables au moment de l'arrivée au Canada ». Il précisait également que M. Zolotow disposait de 30 jours pour faire appel, en plus de comporter la déclaration suivante :

[TRADUCTION]

DROIT D'APPEL

La confiscation des marchandises ou moyens de transport saisis, ou du montant ou de la garantie en tenant lieu, est finale et non susceptible de recours, de restriction, d'interdiction, d'annulation, de rejet ou de toute autre forme d'intervention à moins de demander à l'agent qui a saisi les marchandises ou moyens de transport et (ou) à un agent du bureau des douanes et de l'accise, par avis écrit envoyé à l'adresse indiquée ci-dessous, qu'une décision soit rendue par le ministre. Cette demande doit être faite dans les trente jours suivant la date de la saisie.

- (iv) La GRC a remis les diamants à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (le nom de l'Agence à l'époque) et a accusé M. Zolotow d'avoir contrevenu à l'alinéa 153c) (éluder ou tenter d'éluder le paiement de droits) et à l'article 155 (possession, acquisition, cession de marchandises importées illégalement) de la *Loi sur les douanes*. Plus tard, soit le 15 mars 2002, les accusations ont été suspendues.
- (v) Le 12 octobre 2001, l'avocat représentant alors M. Zolotow a écrit à l'agent de la GRC qui avait délivré l'avis de saisie. Il affirmait qu'avant l'expiration de la période de trente jours, M. Zolotow avait demandé de vive voix à ce que le ministre rende une décision en application de l'article 131 de la *Loi sur les douanes*, conformément à ce qui était prévu à

l'article 129 de cette loi. Il a demandé l'ajournement *sine die* de la procédure, jusqu'à ce qu'il soit statué sur les accusations pénales en instance.

- (vi) Dans sa réponse datée du 1^{er} novembre 2001, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a déclaré que, puisqu'aucune demande de décision ministérielle n'avait été présentée par écrit, comme l'exigeait l'article 129 de la *Loi sur les douanes*, dans le délai prescrit de trente jours, [TRADUCTION] « la confiscation des marchandises ou des sommes en tenant lieu devait être considérée comme définitive. »
- (vii) Le 10 janvier 2003, les diamants ont été transférés au dépôt de douane pour être vendus aux enchères. Par la suite, ils ont été vendus pour la somme de 250 225 \$.
- (viii) L'enquête effectuée par la GRC a révélé que le 11 mars 1993, M. Zolotow avait loué un coffre-fort à la Banque Canadienne Impériale de Commerce sise au 135, avenue St. Clair Ouest, à Toronto (Ontario). Le 19 avril 2000, en vertu d'un mandat obtenu sous le régime de la *Loi sur les douanes*, la GRC a procédé à une fouille du coffre-fort. Ce dernier était vide. Toutefois, les dossiers de la banque indiquaient que M. Zolotow avait eu accès au coffre le 11 mai 1993, le 27 mai 1994 et le 13 avril 2000.

[4] En plus d'avoir des opinions divergentes au sujet des conséquences juridiques des faits convenus, les parties ne s'entendent pas sur le moment où les diamants ont été introduits au Canada. M. Zolotow soutient qu'il avait les diamants avec lui à Toronto en mai 1993, lorsqu'il a loué le coffre-fort. Il affirme qu'ils y sont restés jusqu'à ce qu'il les reprenne, le 13 avril 2000, et qu'il tente de les faire passer aux États-Unis. Le procureur général soutient que le 13 avril 2000,

date de la saisie, M. Zolotow a déclaré qu'il avait importé les diamants au Canada le jour même et qu'il tentait de les rapporter avec lui aux États-Unis.

Les positions des parties relativement à l'action

[5] M. Zolotow soutient que les diamants lui appartiennent et qu'ils n'ont jamais fait l'objet d'une saisie ou d'une confiscation légale. Il demande qu'ils lui soient rendus ou que lui soit remis le produit que l'État a reçu de leur vente.

[6] Le procureur général soutient que les diamants ont été saisis en vertu de la *Loi sur les douanes* et que le droit d'action du demandeur est prescrit en vertu des dispositions de la *Loi sur les douanes* et de l'effet combiné des dispositions de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* et de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*. M. Zolotow maintient que son droit d'action n'est pas prescrit pour les raisons mentionnées ci-après.

Historique de l'instance

[7] M. Zolotow a tout d'abord intenté une action à la Cour supérieure de l'Ontario pour demander le retour des diamants ou une restitution du produit, si les diamants ont été vendus. En réponse à la demande, le procureur général a présenté une requête en radiation de l'action au motif que la Cour supérieure n'avait pas compétence sur l'objet du litige ou, subsidiairement, que le délai de prescription était expiré. Le juge Jarvis a statué que la Cour supérieure et la Cour fédérale avaient une compétence concurrente à l'égard de la demande de M. Zolotow. En revanche, il estimait qu'il était indiqué pour la Cour supérieure de refuser d'exercer sa

compétence inhérente, la Cour fédérale constituant la juridiction de premier choix compte tenu du régime exhaustif prévu par la *Loi sur les douanes* et de la clause privative partielle mettant les décisions du ministre à l'abri de tout contrôle judiciaire autre que par voie d'appel à la Cour fédérale : *R c. Zolotow*, [2007] OJ n° 1882 (C.S.). Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel de l'Ontario : *R c. Zolotow*, 2008 ONCA 163.

[8] Le 14 juillet 2008, M. Zolotow a intenté la présente action en Cour fédérale en conséquence des décisions rendues par les tribunaux ontariens. Le procureur général a déposé sa défense et peu après, une requête en rejet de l'action au motif que les cours ontariennes avaient jugé que la saisie des diamants avait été effectuée en vertu de la *Loi sur les douanes* et que par conséquent, le délai de prescription qui y était prévu s'appliquait de sorte que le droit d'action était prescrit. Dans une ordonnance rendue le 27 novembre 2008, la protonotaire Milczynski a conclu qu'il n'était pas clair que la saisie était, d'après les décisions ontariennes, une « saisie » visée par la *Loi sur les douanes* ni, par conséquent, que les délais de prescription prévus dans cette loi s'appliquaient. Madame la juge Heneghan a rejeté l'appel interjeté par le procureur général à l'encontre de la décision du protonotaire : *Zolotow c. Canada (Attorney General)*, 2009 FC 265.

[9] Le procureur général a alors présenté une requête en vertu de la règle 220(1)a) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, en vue d'obtenir une ordonnance pour qu'il soit statué sur deux questions de droit qui, alléguait-on, [TRADUCTION] « permettraient de déterminer si les délais de prescription pertinents rendaient la demande irrecevable ». Sur consentement des

parties, la protonotaire Milczynski a fait droit à la requête et a soumis les deux questions suivantes à la Cour :

1. Les délais de prescription prévus aux paragraphes 106(2) et 135(1) de la *Loi sur les douanes* rendent-ils irrecevables les procédures telles que la présente, visant à obtenir la restitution de marchandises prétendument saisies en vertu de la Loi, même si, comme le demandeur l'allègue, l'infraction a pu se produire plus de six ans avant la prétendue saisie, auquel cas cette saisie est contraire à l'article 113 de la Loi?

2. La présente demande est-elle irrecevable en application des dispositions sur la prescription des actions contre le défendeur prévues au paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public* et au paragraphe 106(1) de la *Loi sur les douanes*?

[10] La protonotaire Milczynski a en outre ordonné ce qui suit : [TRADUCTION] « Aux fins des décisions, les faits de l'affaire sont ceux qui sont exposés dans le mémoire du défendeur ». Dans le dossier de requête qu'il a présenté aux fins de la détermination de ces questions de droit, le défendeur a déposé l'affidavit du sergent Teck Fong, un agent de la GRC ayant participé à la saisie des diamants. L'affidavit ne figurait pas dans le dossier de la requête ni dans le mémoire dont la protonotaire était saisie et par conséquent, son dépôt était irrégulier. Il n'en a pas été tenu compte pour trancher les questions posées par la protonotaire.

Délais de prescription prévus par la loi

[11] Les dispositions applicables pour les besoins des questions de droit sont les suivantes (rappelons qu'il s'agit des versions en vigueur à l'époque) :

Les paragraphes 106(1) et (2) de la *Loi sur les douanes* :

106. (1) Les actions contre l'agent, pour tout acte accompli dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi ou toute autre loi fédérale, ou contre une personne requise de l'assister dans l'exercice de ces fonctions, se prescrivent par trois mois à compter du fait générateur du litige.

106. (1) No action or judicial proceeding shall be commenced against an officer for anything done in the performance of his duties under this or any other Act of Parliament or a person called on to assist an officer in the performance of such duties more than three months after the time when the cause of action or the subject-matter of the proceeding arose.

(2) Les actions en recouvrement de biens saisis, retenus ou placés sous garde ou en dépôt conformément à la présente loi, contre la Couronne, l'agent ou le détenteur de marchandises que l'agent lui a confiées, se prescrivent par trois mois à compter de celle des dates suivantes qui est postérieure à l'autre :

(2) No action or judicial proceeding shall be commenced against the Crown, an officer or any person in possession of goods under the authority of an officer for the recovery of anything seized, detained or held in custody or safe-keeping under this Act more than three months after the later of

a) la date du fait générateur du litige;

(a) the time when the cause of action or the subject-matter of the proceeding arose, and

b) la date du règlement définitif de toute instance introduite en vertu de la présente loi au sujet des biens en cause.

(b) the final determination of the outcome of any action or proceeding taken under this Act in respect of the thing seized, detained or held in custody or safe-keeping.

Le paragraphe 135(1) de la *Loi sur les douanes* :

135. (1) Toute personne qui a

135. (1) A person who

demandé que soit rendue une décision en vertu de l'article 131 peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la communication de cette décision, en appeler par voie d'action devant la Division de la première instance de la Cour fédérale, à titre de demandeur, le ministre étant le défendeur.

requests a decision of the Minister under section 131 may, within ninety days after being notified of the decision, appeal the decision by way of an action in the Federal Court – Trial Division in which that person is the plaintiff and the Minister is the defendant.

Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public* (abrogé depuis) :

7. (1) Nulle action, poursuite ou autre instance n'est recevable contre quiconque pour un acte accompli dans l'exercice ou en vue de l'exercice d'une fonction ou d'un pouvoir prévus par la loi ou d'ordre public, ou pour cause de négligence ou de manquement dans l'exercice de cette fonction ou de ce pouvoir, si elle n'est pas introduite dans les six mois suivant immédiatement le moment où la cause d'action a pris naissance ou, dans le cas où le préjudice s'est poursuivi pendant une certaine période, dans les six mois de la cessation du préjudice.

7. (1) No action, prosecution or other proceeding lies or shall be instituted against any person for an act done in pursuance or execution or intended execution of any statutory or other public duty or authority, or in respect of any alleged neglect or default in the execution of any such duty or authority, unless it is commenced within six months next after the cause of action arose, or, in case of continuance of injury or damage, within six months after the ceasing thereof.

Analyse

[12] Essentiellement, le différend entre les parties porte sur la question de savoir si la saisie des diamants était une saisie effectuée sous le régime de la *Loi sur les douanes*. Le défendeur soutient qu'il s'agissait d'une saisie en vertu de la *Loi sur les douanes* et que les délais de

prescription des paragraphes 106(1) et (2) et 135(1) de la Loi s'appliquent et font obstacle à la demande. M. Zolotow soutient qu'il n'y a pas eu saisie sous le régime de la *Loi sur les douanes* et que sa demande n'est donc pas prescrite. Pour résoudre ce différend, il importe de comprendre ce qu'il faut entendre par saisie sous le régime de la *Loi sur les douanes*, ce qui commande un bref examen du régime de la Loi.

[13] L'article 12 de la Loi prévoit que quiconque entre au Canada est tenu de déclarer au bureau de douane les marchandises qu'il importe au pays. Suivant le paragraphe 110(1) de la Loi, si un agent croit, pour des motifs raisonnables, qu'il y a infraction à la Loi ou à ses règlements, il peut saisir les marchandises. Par contre, l'article 113 prévoit qu'il ne peut être procédé à une saisie en vertu de la Loi plus de six ans après l'infraction. Lorsque des marchandises sont saisies, l'importateur peut, en vertu de l'article 129 de la Loi, et dans un délai de trente jours, demander par écrit au ministre de rendre la décision prévue à l'article 131 de la Loi, c'est-à-dire d'étudier les circonstances de l'affaire et, s'il conclut qu'il n'y a pas eu infraction à la Loi, de restituer les marchandises à l'importateur en application de l'article 132. Suivant le paragraphe 135(1), il peut en être appelé à la Cour de la décision adverse du ministre dans les quatre-vingt-dix jours suivant la communication de cette décision.

Première question

[14] M. Zolotow affirme qu'il n'y a pas eu de saisie en vertu de la *Loi sur les douanes*, et ce, pour deux raisons. Premièrement, il soutient que les diamants se trouvaient au Canada depuis plus de six ans avant que la GRC et les fonctionnaires des douanes en prennent possession. Par conséquent, dit-il, même s'ils ont été introduits au Canada illégalement, l'article 113 de la *Loi*

sur les douanes empêche leur saisie en raison de l'écoulement du temps. La disposition en question est ainsi libellée :

<p>113. Il ne peut être procédé aux saisies prévues par la présente loi ni à l'envoi des avis prévus à l'article 124 plus de six ans après l'infraction ou l'utilisation passible de saisie ou susceptible de donner lieu à l'envoi.</p>	<p>113. No seizure may be made under this Act or notice sent under section 124 more than six years after the contravention or use in respect of which such seizure is made or notice is sent.</p>
--	---

[15] Deuxièmement, M. Zolotow soutient qu'un agent ne peut saisir des marchandises en vertu du pouvoir que lui confère le paragraphe 110(1) de la *Loi sur les douanes* que s'il « croit, pour des motifs raisonnables, à une infraction à la [Loi] ou à ses règlements du fait de marchandises ». Selon lui, [TRADUCTION] « s'il est établi que les marchandises sont entrées au Canada plus de six ans auparavant, il ne peut y avoir de motifs raisonnables permettant de procéder à une saisie en vertu de la *Loi sur les douanes* ». Le passage pertinent du paragraphe 110(1) prévoit ce qui suit : « L'agent peut, s'il croit, pour des motifs raisonnables, à une infraction à la présente loi ou à ses règlements du fait de marchandises, saisir à titre de confiscation : a) les marchandises; [...] »

[16] En somme, selon le demandeur, s'il est établi que les marchandises sont insaisissables parce qu'elles se trouvaient au Canada depuis plus de six ans, la saisie n'a pas été effectuée sous le régime de la *Loi sur les douanes* : il s'agissait donc, pour reprendre le terme employé par le demandeur, d'une [TRADUCTION] « saisie illégale » et, en l'espèce, le délai de prescription prévue par la *Loi sur les douanes* ne s'appliquait pas. Le demandeur ajoute que la révision ministérielle prévue au paragraphe 129(1) et à l'article 131 de la Loi ne peut porter que sur une saisie légale et

non sur une saisie comme celle dont il est question ici, laquelle, selon ce qu'il allègue, concerne des marchandises qui se trouvaient au Canada depuis plus de six ans. En toute déférence, cette interprétation est insoutenable pour deux raisons.

[17] En premier lieu, la révision du ministre perdrait tout son sens. M. Zolotow définit la [TRADUCTION] « saisie légale » comme une saisie effectuée lorsqu'il y a eu infraction à la Loi de la part de l'importateur. Si la révision du ministre ne pouvait porter qu'à de telles [TRADUCTION] « saisies légales », pourquoi le ministre serait-il alors tenu, selon l'article 131, de « décide[r] si c'est valablement qu'a été retenu [...] le motif d'infraction à la présente loi ou à ses règlements »?

[18] En second lieu, l'interprétation proposée par M. Zolotow est contraire à d'autres dispositions légales. L'article 132 de la *Loi sur les douanes* énonce expressément que si le ministre décide, par suite de la demande présentée en vertu du paragraphe 129(1) et de l'article 131, que les motifs d'infraction à la Loi ou à ses règlements du fait que les marchandises n'ont pas été valablement retenues ou, en d'autres termes, qu'il n'y a pas eu « saisie légale » au sens où l'entend M. Zolotow, il « autorise sans délai la levée de garde des marchandises ». Bref, les [TRADUCTION] « marchandises illégalement saisies », pour reprendre la terminologie du demandeur, seront restituées à l'importateur. Si les dispositions relatives à la révision ne s'appliquaient qu'aux [TRADUCTION] « marchandises légalement saisies » comme le prétend le demandeur, c'est-à-dire aux marchandises saisies lorsqu'il y a eu infraction à la Loi, il faudrait alors se poser la question suivante : quelles seraient donc ces éventuelles circonstances permettant à l'importateur, sur demande adressée en vertu du paragraphe 129(1) et de

l'article 131, d'obtenir, suivant l'article 132, la restitution des marchandises au motif qu'il n'y a pas eu infraction à la Loi?

[19] Par conséquent, il ne fait aucun doute pour la Cour que les mots « marchandises saisies en vertu de la présente loi » à laquelle renvoient ces articles n'ont pas le sens suggéré par le demandeur. À mon sens, ils visent toute saisie effectuée en vertu de l'article 110 de la Loi. Il en est ainsi car c'est ce genre de saisie qui déclenche l'application des dispositions relatives aux procédures de révision et d'appel auxquelles peuvent avoir recours les importateurs mécontents. Dans le contexte de l'affaire qui nous occupe ici, l'expression « marchandises saisies en vertu de la présente loi » désigne les marchandises saisies par un agent qui croit, pour des motifs raisonnables, à une infraction à la *Loi sur les douanes* ou à ses règlements.

[20] De l'avis du demandeur, [TRADUCTION] « s'il est établi que les marchandises sont entrées au Canada plus de six ans auparavant, il ne peut y avoir de motifs raisonnables permettant de procéder à une saisie en vertu de la *Loi sur les douanes* ». La difficulté posée par cette proposition réside dans le fait que le demandeur prétende examiner le caractère raisonnable des motifs de la saisie en disposant de l'avantage d'un parfait recul. Il se fonde sur une allégation, à savoir que les diamants ont été introduits au Canada plus de six ans avant la saisie, et affirme que ces diamants étaient par conséquent insaisissables en application de l'article 113 de la Loi. Toutefois, le caractère raisonnable de la décision de l'agent de saisir les marchandises doit être examiné du point de vue de l'agent au moment de la saisie en tenant compte des faits qu'alors, il connaissait ou croyait vrais. Si la connaissance ultérieure des faits peut servir à établir

l'inexactitude des faits qu'il croyait vrais, elle ne diminue pas le caractère raisonnable de la décision au moment où elle a été prise.

[21] Autrement dit, la question de savoir si une saisie a été effectuée en vertu de la *Loi sur les douanes* dépend de la question de savoir si l'agent qui a saisi les marchandises croyait pour des motifs raisonnables à une infraction à la Loi ou à ses règlements. La saisie effectuée conformément à l'article 110 de la Loi ne se transforme pas en saisie n'ayant pas été effectuée sous le régime de la Loi du simple fait que la preuve de l'inexactitude de son fondement factuel est apportée *a posteriori*. La seule chose que la connaissance subséquente peut servir à établir est que l'agent a cru erronément à une infraction à la Loi ou à ses règlements; le caractère raisonnable de son avis au moment de la saisie des marchandises ne s'en trouve pas modifié. En cas d'erreur commise par l'agent, un recours est prévu par la Loi dans ses dispositions relatives aux procédures de révision et d'appel.

[22] La preuve que la GRC et les fonctionnaires des douanes entendaient saisir les diamants en vertu du pouvoir que leur conférait la *Loi sur les douanes* est abondante. Sur le reçu pour saisie des diamants remis au demandeur, il est déclaré, en page un, que [TRADUCTION] « [l]e montant de la cotisation établie relativement aux marchandises /moyen de transport saisis au titre de l'art. 110 de la *Loi sur les douanes* [...] » et, en page quatre, que [TRADUCTION] « M. Zolotow est un citoyen américain contre qui des accusations ont été portées en vertu de l'alinéa 153c) et de l'article 155 de la *Loi sur les douanes* ». De plus, le libellé de l'avis de saisie reprend celui de l'article 123 de la *Loi sur les douanes*, qui faisait explicitement référence aux marchandises saisies « en vertu de la présente loi » :

123. La confiscation des marchandises ou des moyens de transport saisis en vertu de la présente loi, ou celle des montants ou garanties qui en tiennent lieu, est définitive et n'est susceptible de révision, de restriction, d'interdiction, d'annulation, de rejet ou de toute autre forme d'intervention que dans la mesure et selon les modalités prévues à l'article 129.

123. The forfeiture of goods or conveyances seized under this Act or any money or security held as forfeit in lieu of such goods or conveyances is final and not subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with except to the extent and in the manner provided by section 129.

[23] En somme, l'agent entendait saisir les marchandises sous le régime de la *Loi sur les douanes*, et il s'ensuit qu'il prétendait avoir des motifs raisonnables de le faire. Le fait que les diamants se trouvaient au Canada depuis plus de six ans n'a d'importance que si l'agent le savait et qu'il n'avait aucune raison d'en douter. Le cas échéant, l'agent n'aurait pas eu de motifs raisonnables de croire à une infraction à la Loi ou à ses règlements.

[24] La première question de droit est la suivante : les délais de prescription prévus aux paragraphes 106(2) et 135(1) de la *Loi sur les douanes* rendent-ils irrecevables les procédures telles que la présente, visant à obtenir la restitution de marchandises prétendument saisies en vertu de la Loi, même si, comme le demandeur l'allègue, l'infraction a pu se produire plus de six ans avant la prétendue saisie, auquel cas cette saisie est contraire à l'article 113 de la Loi?

[25] La réponse à cette question est que les délais de prescription prévus aux paragraphes 106(2) et 135(1) de la *Loi sur les douanes* rendent irrecevables les procédures telles que la présente, visant à obtenir la restitution de marchandises prétendument saisies en vertu de

la Loi, même si, comme le demandeur l'allègue, l'infraction a pu se produire plus de six ans avant la prétendue saisie, sauf si l'agent qui a saisi les marchandises n'avait pas de motifs raisonnables de croire à une infraction à la Loi ou à ses règlements du fait de marchandises. À défaut de tels motifs raisonnables, il n'y a pas eu saisie sous le régime de l'article 110 de la *Loi sur les douanes*.

Deuxième question

[26] Le demandeur affirme que si les actes des agents n'ont pas été posés dans l'exercice des attributions qui leurs sont conférées par la *Loi sur les douanes*, il peut alors tenter contre eux une action en responsabilité civile délictuelle pour appropriation illégale des marchandises. Dans l'exposé des arguments qu'il a déposé dans le cadre de la présente requête, le demandeur déclare que [TRADUCTION] « la soi-disant saisie outrepassait le pouvoir conféré à la GRC par la loi et ne tombe pas sous le coup du paragraphe 7(1) [de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*] ». Cette disposition, désormais abrogée, est pertinente parce qu'elle s'applique en conséquence de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*.

[27] Le sous-alinéa 3b)(i) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* prévoit que l'État est responsable des délits civils commis par ses préposés en Ontario et dans les autres provinces de common law. L'article 32 prévoit que l'État a le droit d'invoquer les règles de droit en matière « de prescription qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers ». Il a été jugé que l'article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* permet à l'État de se prévaloir du paragraphe 7(1) de la *Loi*

sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public: 144096 Canada Ltd. (USA) c. Canada (Attorney General) (2003), 63 O.R. (3d) 172 (C.A.) et Al's Steak House & Tavern c. Deloitte & Touche (1997), 102 O.A.C. 144 (C.A.).

[28] Comme je l'ai signalé précédemment, le paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public* prévoyait qu'un délai de prescription de six mois s'appliquait aux actions intentées contre une personne pour un acte accompli dans l'exercice ou en vue de l'exercice d'une fonction prévue par la loi. Le demandeur est d'avis que la GRC et les fonctionnaires des douanes n'agissaient pas en vertu de la *Loi sur les douanes* lorsqu'ils ont saisi les diamants puisque ceux-ci avaient été introduits au Canada plus de six ans auparavant et qu'ils étaient de ce fait insaisissables. Par conséquent, selon lui, s'il pouvait établir que les diamants ont été illégalement saisis, l'acte ne serait pas visé par l'immunité prévue au paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*, puisqu'il s'agirait d'un acte [TRADUCTION] « qu'aucune loi ni aucune justification légale n'autorise [et que] les tribunaux refuseront de déclarer une action irrecevable lorsque les actes en cause ont outrepassé les pouvoirs conférés par la loi à leurs auteurs, même si ceux-ci s'acquittaient manifestement de leurs fonctions ». Il cite à l'appui de ce qu'il avance la décision *Croft c. Durham (Regional Municipality) Police Services Board* (1993), 15 O.R. (3d) 216 (C.S), aux paragraphes 11 à 14.

[29] Dans la décision *Croft*, le demandeur alléguait que les policiers s'étaient fait les auteurs d'actes que le juge a décrits comme des [TRADUCTION] « actes de cruauté volontaire et de violence gratuite ». Il a observé : [TRADUCTION] « Il ne fait aucun doute que les articles du

Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46, traitant du droit d'un policier de procéder à une arrestation n'excusent pas la commission par un policier d'actes volontairement cruels. La *Loi [sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public]* confère une immunité dans la mesure où les policiers s'efforcent de bonne foi d'agir dans le respect des obligations que leur impose la loi. » Ainsi, la décision *Croft* concernait une affaire où il était allégué dans la déclaration que les actes des policiers ne faisaient pas partie de ceux pour lesquels la loi accordait l'immunité. Aucune allégation de cette nature n'est faite en l'espèce. Le demandeur n'allègue pas que les agents en cause n'ont pas agi pas « dans l'exercice ou en vue de l'exercice » des fonctions prévues par la *Loi sur les douanes*. Bref, rien de ce qui est plaidé ne retire aux agents et à l'État l'immunité accordée au paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*.

[30] Le commentaire suivant, fait par lord Scrutton en lien avec une loi du Royaume-Uni dans l'arrêt *Scammell and Nephew, Limited c. Hurley and Others*, [1929] 1 KB 419, à la page 427, s'applique tout autant à la loi ontarienne : [TRADUCTION] « [S]i des actes illégaux sont réellement posés en étant motivés par autre chose qu'un véritable désir de s'acquitter d'une fonction prévue par la loi ou d'une obligation juridique et sans croyance honnête qu'ils se justifient au regard d'un texte de loi ou d'un autre fondement juridique; s'ils procèdent de la volonté de nuire à une personne, d'en aider une autre ou de servir une cause, sans croyance honnête qu'ils sont autorisés par la loi ou qu'ils sont nécessaires à l'exécution du pouvoir conféré par une loi, la *Public Authorities Act* [la loi sur les pouvoirs publics] ne constitue pas une défense, puisque les actes reprochés ne sont pas accomplis en vue de l'exécution d'une loi, mais en vue de sa prétendue exécution uniquement. »

[31] Le paragraphe 106(1) de la *Loi sur les douanes* prévoit aussi que les actions contre les agents de douane « pour tout acte accompli dans l'exercice des fonctions que lui confère [la Loi] » se prescrivent par trois mois. À mon avis, cette disposition, à l'instar du paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*, ne protège pas l'agent qui a saisi des marchandises sans croire, pour des motifs raisonnables, à une infraction à la *Loi sur les douanes* ou à ses règlements. Elle ne protège pas l'agent corrompu qui n'a pas agi dans l'exercice ou en vue de l'exercice d'une fonction que lui confère la *Loi sur les douanes*. Encore une fois, je m'empresse d'ajouter qu'aucune allégation de cet ordre n'est faite dans les actes de procédure déposés dans le cadre de la présente action et qu'il est possible que d'autres délais de prescription s'appliquent à l'égard de l'action intentée contre un agent pour un acte qui correspond à un vol.

[32] La deuxième question de droit est la suivante : la présente demande est-elle irrecevable en application des dispositions sur la prescription des actions contre le défendeur prévues au paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public* et au paragraphe 106(1) de la *Loi sur les douanes*?

[33] La réponse à cette question est que le délai de prescription prévu au paragraphe 106(1) de la *Loi sur les douanes* et celui prévu au paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public* rendent irrecevable la demande présentée contre l'agent et contre le défendeur en vertu de l'alinéa 3b)(i) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, parce que les actes de procédures du demandeur ne renferment

aucun allégation selon laquelle l'agent qui a saisi les diamants l'aurait fait sans motifs raisonnables de croire à une infraction à la *Loi sur les douanes* ou à ses règlements.

Incidence de ces réponses sur la présente action

[34] Il a déjà été souligné que dans ses actes de procédure, le demandeur n'allègue pas que l'agent savait ou avait des motifs de croire que les diamants étaient entrés au Canada plus de six ans avant leur saisie, ce qui les rendraient insaisissables. La date de leur entrée au pays ne fait pas consensus.

[35] En 2000, lorsqu'une saisie était effectuée sous le régime de l'article 110 de la Loi, l'importateur disposait, suivant le paragraphe 135(1) de la Loi, d'un délai de 30 jours pour demander au ministre de réviser la saisie et d'un délai supplémentaire de 90 jours pour en appeler de la décision du ministre devant la Cour. Le paragraphe 106(2) de la Loi prévoyait (et prévoit toujours) que les actions contre la Couronne ou un agent – et les demandes de contrôle judiciaires – se prescrivent par trois mois à compter, selon le cas, de la date du fait générateur du litige ou « de la date du règlement définitif de toute instance introduite en vertu de la présente loi », si cette dernière date est postérieure à la premier. Par conséquent, si l'acte de l'agent a été accompli sous le régime de la *Loi sur les douanes*, sur le fondement de motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction à la Loi ou à ses règlements du fait de marchandises, ainsi que l'exige le paragraphe 110(1) de la Loi, l'action contre la Couronne est prescrite par la Loi. Puisque la demandeur n'a pas sollicité de révision de la saisie dans le délai prévu à l'article 129 de la Loi, le délai de prescription a commencé à courir à compter de la date de la saisie, soit le 13 avril 2000, et la prescription de la présente action est survenue trois mois plus tard.

[36] À défaut d'allégation voulant que l'agent n'ait pas eu de motifs raisonnables de croire à une infraction à la Loi ou à ses règlements du fait des diamants, comme l'exige l'article 110 de la *Loi sur les douanes*, la présente demande est prescrite et doit être rejetée. Toutefois, puisque la demande pourrait échapper à l'application de ces délais de prescriptions si l'agent n'avait pas de motifs raisonnables de croire à une infraction à la Loi ou à ses règlements, le demandeur sera autorisé à modifier sa déclaration dans les 30 prochains jours afin d'étayer l'allégation en question, si elle est justifiée.

[37] Le défendeur a obtenu gain de cause à l'égard de la présente requête, compte tenu des actes de procédure dans leur forme actuelle. Il demande 10 000 \$ à titre de dépens. Le demandeur soutient que, puisqu'il a consenti à ce que ces questions préliminaires soient tranchées, aucuns dépens ne devraient être accordés. À mon sens, le défendeur a droit à ses dépens; toutefois, la somme demandée n'est pas appropriée compte tenu de l'ensemble des circonstances. Dans l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire, et vu l'importance de la question pour les parties et le temps consacré à la préparation et à la présentation orale des arguments, j'accorde au défendeur des dépens d'un montant de 5 000 \$.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. Les réponses aux deux questions de droit sont les suivantes :

Première question : les délais de prescription prévus aux paragraphes 106(2) et 135(1) de la *Loi sur les douanes* rendent-ils irrecevables les procédures telles que la présente, visant à obtenir la restitution de marchandises prétendument saisies en vertu de la Loi, même si, comme le demandeur l'allègue, l'infraction a pu se produire plus de six ans avant la prétendue saisie, auquel cas cette saisie est contraire à l'article 113 de la Loi?

Réponse : les délais de prescription prévus aux paragraphes 106(2) et 135(1) de la *Loi sur les douanes* rendent irrecevables les procédures telles que la présente, visant à obtenir la restitution de marchandises prétendument saisies en vertu de la Loi, même si, comme le demandeur l'allègue, l'infraction a pu se produire plus de six ans avant la prétendue saisie, sauf si l'agent qui a saisi les marchandises n'avait pas de motifs raisonnables de croire à une infraction à la Loi ou à ses règlements du fait de marchandises. À défaut de tels motifs raisonnables, il n'y a pas eu saisie sous le régime de l'article 110 de la *Loi sur les douanes*.

Deuxième question : la présente demande est-elle irrecevable en application des dispositions sur la prescription des actions contre le défendeur prévues au

paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public* et au paragraphe 106(1) de la *Loi sur les douanes*?

Réponse : Le délai de prescription prévu au paragraphe 106(1) de la *Loi sur les douanes* et celui prévu au paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public* rendent irrecevable la demande présentée contre l'agent et contre le défendeur en vertu de l'alinéa 3b)(i) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, parce que les actes de procédures du demandeur ne renferment aucune allégation selon laquelle l'agent qui a saisi les diamants l'aurait fait sans motifs raisonnables de croire à une infraction à la *Loi sur les douanes* ou à ses règlements.

2. L'action du demandeur est rejetée avec permission de déposer une déclaration modifiée dans les 30 jours suivant la date des présentes en vue de faire valoir que l'agent qui a saisi les diamants n'avait pas de motifs raisonnables de croire à une infraction à la *Loi sur les douanes* ou à ses règlements, ainsi que l'exige l'article 110 de la *Loi sur les douanes*.

3. Le défendeur a droit à des dépens fixés à 5 000 \$, incluant les honoraires, débours et taxes.

« Russel W. Zinn »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1075-08

INTITULÉ : STEPHEN ZOLOTOW c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 24 mai 2011

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LE JUGE ZINN

DATE DES MOTIFS : Le 5 juillet 2011

COMPARUTIONS :

Trevor Guy POUR LE DEMANDEUR

Christopher Parke / Maria Vugnovic POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

LERNERS s.r.l. POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Toronto (Ontario)

MYLES J. KIRVAN POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)