

A-1085-90

A-1085-90

Distribution Canada Inc. (Appellant)**Distribution Canada Inc. (appelante)**

v.

c.

Minister of National Revenue (Respondent)**a Le ministre du Revenu national (intimé)***INDEXED AS: DISTRIBUTION CANADA INC. v. M.N.R. (C.A.)**RÉPERTORIÉ: DISTRIBUTION CANADA INC. c. M.R.N. (C.A.)*

Court of Appeal, Pratte, Stone and Desjardins JJ.A.—
Vancouver, November 18 and 19, 1992; Ottawa,
January 8, 1993.

b Cour d'appel, juges Pratte, Stone et Desjardins,
J.C.A.—Vancouver, 18 et 19 novembre 1992;
Ottawa, 8 janvier 1993.

*Customs and Excise — Customs Tariff — Independent gro-
cers organization seeking mandamus to compel enforcement of
Customs Tariff — Members losing trade due to cross-border
shopping — Departmental policy not to collect duty of \$1 or
less — Even larger amounts waived to avoid delays when traf-
fic heavy or interdiction activities in progress — Whether all
reasonable means to enforce Act taken outside Court's domain
as requiring policy considerations assessment — M.N.R. lim-
ited by budget constraints — Only one charged with public
duty can decide how best to utilize resources — M.N.R. having
established difficulties in implementation where discretion
enjoyed.*

*Douanes et accise — Tarif des douanes — Organisation
d'épiciers indépendants concluant à ordonnance de mandamus
pour forcer l'application du Tarif des douanes — Les membres
de l'organisation ont souffert d'un manque à gagner parce que
les gens font leurs achats de l'autre côté de la frontière — Le
Ministère a pour politique de ne pas percevoir les droits d'un
dollar ou moins — Il renonce à percevoir même des montants
plus élevés en cas de congestion du trafic routier ou d'activités
d'interdiction en cours — Il échet d'examiner si toutes les
mesures raisonnables requises pour l'application de la Loi
signifient qu'il faut prendre en considération des facteurs poli-
tiques qui échappent à la compétence des tribunaux judiciaires
— Le M.R.N. est assujéti aux contraintes budgétaires — Seul
celui qui est tenu à une obligation publique peut décider de la
façon dont il utilise les ressources à cette fin — Le M.R.N. a
fait la preuve des difficultés d'application de la loi dans les cas
où il a exercé le pouvoir discrétionnaire en la matière.*

*Judicial review — Prerogative writs — Mandamus —
Appeal by independent grocers organization from denial of
mandamus as no enforceable duty to appellant — Customs
Tariff, s. 4 (now s. 19) providing duties "shall" be collected on
imported goods — Ministerial policy giving customs officers
discretion not to collect duties depending upon extraneous con-
siderations — Appellant's members hurt by cross-border shop-
ping — Appeal dismissed — Minister owing public legal duty
to enforce law — Implies must take reasonable means to
enforce Act — Reasonableness of measures requiring assess-
ment of policy considerations, outside Court's domain — Min-
ister having discretion as to how best to fulfil duty — Only per-
son charged with public duty can determine how to utilize
resources.*

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Mandamus —
Appel formé par une organisation d'épiciers indépendants
contre la décision de première instance de ne pas accorder le
bref de mandamus par ce motif que l'appelante ne pouvait pré-
tendre à aucune obligation susceptible d'exécution forcée —
L'art. 4 (l'art. 9 actuel) du Tarif des douanes prévoit la percep-
tion des droits sur les marchandises importées — Le Ministère
a pour politique de permettre aux douaniers de renoncer à per-
cevoir les droits par suite de considérations externes — Les
membres de l'organisation appelante ont souffert d'un manque
à gagner parce que les gens font leurs achats de l'autre côté de
la frontière — Appel rejeté — Le Ministère est tenu envers le
public à l'obligation légale d'appliquer la loi — Cela signifie
qu'il doit prendre les mesures raisonnables à cet effet — Les
mesures raisonnables requises signifient qu'il faut prendre en
considération des facteurs politiques qui échappent à la com-
pétence des tribunaux judiciaires — Le ministre est investi du
pouvoir discrétionnaire de décider des moyens à prendre pour
remplir son obligation — Seul celui qui est tenu à une obliga-
tion publique peut décider de la façon dont il utilise les res-
sources à cette fin.*

*Practice — Parties — Standing — Appeal from trial judg-
ment dismissing application for mandamus to compel Minister
to collect import duties on basis appellant lacking standing —
Appellant representing independent grocers in border commu-
nities — Losing business due to cross-border shopping —*

*Pratique — Parties — Qualité pour agir — Appel formé
contre la décision de première instance selon laquelle l'appe-
lante n'avait pas qualité pour agir en bref de mandamus afin
de contraindre le ministre à percevoir des droits de douane —
L'appelante représente des épiciers indépendants établis dans*

Review of S.C.C. cases on standing — Important considerations: economic loss suffered as result of non-enforcement making appellant aggrieved person; who Customs Tariff intended to protect; matter of strong public interest; may be no other way to bring matter to Court's attention — Unnecessary to decide issue in view of decision on mandamus.

This was an appeal from the trial judgment dismissing a motion for *mandamus* requiring the respondent to comply with *Customs Tariff*, section 4 (now section 19), which provided that customs duties "shall" be collected on imported goods. The action was brought on behalf of independent grocers carrying on business in border communities which have suffered significant business losses as a result of the Minister's policy not to collect duty on certain non-exempt groceries and other purchases made by Canadians in the United States, particularly those who have been in that country for less than twenty-four hours. It is the department's policy not to collect duty of \$1 or less and higher amounts may be waived when other priorities, such as traffic volumes, or other concurrent enforcement activities, dictate. The appellant complained that the Minister was not enforcing the *Customs tariff* strictly as he is required to do under section 19. The Trial Judge held that the appellant had no standing to seek *mandamus*, and there was no duty enforceable by the Court which was owed to the appellant. Although *Customs Tariff*, section 4 uses "shall", he believed that the Minister had a discretion as to the means to enforce the law. He found that the duty to enforce the legislation was owed to the Crown only.

The issues were whether the appellant had standing to bring an application for *mandamus*, and the meaning to be attributed to "shall" in section 19.

Held, the appeal should be dismissed.

The Minister enjoys a discretion with which the law will not interfere. He owes a legal duty to the public to enforce the law. This implies that he must take all reasonable means to enforce the provisions of the *Customs Tariff*, but the reasonableness of those measures requires the assessment of policy considerations which are outside the domain of the courts since they deal with the manner in which the law ought to be enforced. The appellant suggested that the Minister was not doing all that he could. One of the purposes of the *Customs Act* is the collection of revenue. If the Minister finds that the cost of collecting duty and taxes from persons returning to Canada exceeds the amount collected, he ought to have the discretion so as to appropriately tailor the means to the end. If the enforcement of the Act leads to a depletion of revenues, the respondent cannot be said to be acting in conformity with the

des localités frontalières et qui souffrent d'un manque à gagner parce que les gens font leurs achats de l'autre côté de la frontière — Jurisprudence de la C.S.C. en matière de qualité pour agir — Facteurs à prendre en considération: l'appelante est une personne lésée dans ses intérêts en raison du manque à gagner tenant à la non-application de la loi; les personnes que le Tarif des douanes vise à protéger; question sérieuse d'intérêt général; absence probable de tout autre moyen de saisir la justice — Il n'est pas nécessaire de prononcer sur ce point vu la décision relative au recours en mandamus.

b Appel contre la décision de première instance qui a rejeté une requête en bref de *mandamus* pour contraindre l'intimé à se conformer à l'article 4 (l'article 19 actuel) du *Tarif des douanes*, qui prévoit la perception des droits de douane sur les marchandises importées. L'action a été intentée pour le compte d'épiciers indépendants exerçant leur commerce dans des localités frontalières et qui ont souffert d'un manque à gagner considérable en raison de la politique du ministre qui consiste à ne pas percevoir des droits de douane sur certains produits alimentaires et autres, non exemptés, que des Canadiens achètent aux États-Unis, en particulier ceux qui n'ont séjourné dans ce dernier pays que moins de 24 heures. Le Ministère a pour politique de ne pas percevoir les droits de douane lorsque le montant exigible est d'un dollar ou moins, et les douaniers peuvent renoncer à percevoir des montants plus élevés lorsque d'autres priorités l'exigent, par exemple en cas de congestion du trafic routier ou d'activités d'interdiction en cours. L'appelante reproche au ministre de ne pas avoir appliqué le *Tarif des douanes* aussi strictement qu'il y est tenu par l'article 19. Le juge de première instance a conclu que l'appelante n'avait pas qualité pour conclure à bref de *mandamus* et qu'elle ne pouvait prétendre à aucune obligation dont elle pourrait demander l'exécution en justice. Bien que l'auxiliaire «*shall*» (doit) soit employé à l'article 4 du *Tarif des douanes*, il conclut que le ministre est investi du pouvoir discrétionnaire de décider des moyens à prendre pour appliquer la loi. Il conclut aussi que l'application de la loi est une obligation envers la Couronne seulement.

g Il échet d'examiner si l'appelante a qualité pour conclure à bref de *mandamus* et quel sens il faut attribuer à l'auxiliaire «*shall*» (doit) employé à l'article 19.

Arrêt: l'appel doit être rejeté.

h Le ministre est investi d'un pouvoir discrétionnaire auquel la justice ne portera pas atteinte. Il est tenu envers le public à l'obligation légale d'appliquer la loi. Il s'ensuit qu'il doit prendre toutes les mesures raisonnables pour appliquer les dispositions du *Tarif des douanes*. Que ces mesures soient raisonnables signifie qu'il faut prendre en considération des facteurs politiques qui échappent à la compétence des tribunaux judiciaires, puisqu'ils portent sur la manière dont la loi doit être appliquée. L'appelante reproche au ministre de ne pas avoir fait tout ce qu'il peut faire. La *Loi sur les douanes* a pour objet entre autres de réaliser des recettes. Si le ministre juge que le coût de la perception des droits et taxes auprès des gens qui rentrent au Canada dépasse le montant des droits perçus, il faut qu'il jouisse du pouvoir discrétionnaire d'adapter les moyens à la fin poursuivie. Si l'application du Tarif se traduit par un

Act. In such cases, no more can reasonably be expected of him. The respondent showed that he was conscious of his responsibilities under the *Customs Act*. He is considering means to enable his officials to collect small amounts of duties without causing unreasonable border delays. The respondent's operations are subject to budget constraints, limited facilities and personnel considerations. To compel him to proceed would be to enter into an area where the respondent must be the only one to manoeuvre. A voluntary assessment, as proposed by the appellant, with no reasonable means of checking its accuracy, might belittle the assessment process. It might provide little encouragement to the taxpayer who would be given no receipt as evidence of duty paid. Only he who is charged with a public duty can determine how to utilize his resources. The Minister has not ignored his duties. Neither negligence nor bad faith was demonstrated.

Although it was unnecessary to decide the issue of standing in light of the finding concerning *mandamus*, the following observations might be made. The law on standing has developed through several Supreme Court of Canada cases. The notion of public interest was enlarged in *Finlay v. Canada (Minister of Finance)* so that the Court would have discretion to recognize public interest standing to bring an action for a declaration when there was no other reasonable way the matter could be brought to Court. With the addition of *Finlay*, the case law does not clearly exclude the possibility of extending standing to a proceeding in *mandamus* where there is a public interest to be expressed. Otherwise, a court could declare the law, but could not make the order under it. The appellant was aggrieved in the sense that it suffered an economic loss as a consequence of the non-enforcement of the Act, but the *Customs Tariff* is intended for the protection of Canadian producers, not distributors. The matter raised by the appellant is one of strong public interest and there may be no other way such an issue could be brought to the attention of the Court, were it not for the efforts of the appellant.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III.
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982*, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5].
Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34.
Customs Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1.
Customs Tariff, R.S.C., 1985, c. C-54, s. 4.
Customs Tariff, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 41, s. 19.
Excise Act, R.S.C. 1970, c. E-12, s. 6 (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 15, s. 3).

déficit, on ne peut dire que l'intimé a agi conformément au texte de loi. Dans ce contexte, on ne peut raisonnablement lui demander rien de plus. L'intimé a prouvé qu'il est conscient des responsabilités qu'il tient de la *Loi sur les douanes*. Il étudie les moyens propres à permettre aux douaniers de percevoir des droits représentant de petites sommes sans pour autant causer un embouteillage à la frontière. Les opérations de l'intimé sont subordonnées aux limitations en matière de budget, d'installations et de personnel. L'obliger à faire ce que demande l'appelante revient à pénétrer dans un domaine où il doit être le seul à manoeuvrer. Un système de calcul des droits par les contribuables, tel que le suggère l'appelante, sans moyen raisonnable d'en vérifier l'exactitude, pourrait diminuer le processus de perception. Il ne serait guère un encouragement pour le contribuable qui ne recevrait aucun reçu pour les droits qu'il paie. Seul celui qui est tenu à une obligation publique peut décider de la façon dont il utilise les ressources à cette fin. Le ministre n'a pas manqué à ses obligations, ni n'a fait preuve de négligence ou de mauvaise foi.

Bien qu'il ne soit pas nécessaire de prononcer sur la question de la qualité pour agir vu la conclusion tirée au sujet de la requête en bref de *mandamus*, les observations suivantes sont indiquées en l'espèce. La jurisprudence en matière de qualité pour agir a été élaborée au fil des arrêts de la Cour suprême du Canada. Le concept d'intérêt général a été élargi dans *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)* de façon que la Cour jouisse du pouvoir discrétionnaire de reconnaître à quelqu'un la qualité pour intenter, dans l'intérêt général, une action en jugement déclaratoire faute de tout autre moyen raisonnable de saisir la justice. Avec l'addition du précédent *Finlay*, la jurisprudence n'exclut pas clairement la possibilité d'étendre la qualité pour agir au recours en *mandamus* lorsque l'intérêt général est en jeu. S'il n'en est pas ainsi, une cour pourrait établir une règle de droit sans pouvoir rendre une ordonnance sous son régime. L'appelante est une personne lésée dans ses intérêts en ce sens qu'elle subit une perte financière par suite de la non-application de la Loi. Cependant, le *Tarif des douanes* vise à protéger les producteurs canadiens, non les distributeurs. La question posée par l'appelante est une sérieuse question d'intérêt général et, n'eût été ses efforts, il se peut qu'il n'existe aucun autre moyen d'en saisir la Cour.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code criminel, S.R.C. 1970, ch. C-34.
Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, appendice III.
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5].
Loi sur l'accise, S.R.C. 1970, ch. E-12, art. 6 (mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), ch. 15, art. 3).
Loi sur les douanes, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1.
Tarif des douanes, L.R.C. (1985), ch. C-54, art. 4.
Tarif des douanes, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 41, art. 19.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Rothmans of Pall Mall Canada Limited v. Minister of National Revenue (No. 1), [1976] 2 F.C. 500; (1976), 67 D.L.R. (3d) 505; [1976] C.T.C. 339; 10 N.R. 153 (C.A.). a

CONSIDERED:

Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski, [1981] 2 S.C.R. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Re North Vancouver (District of) et al. and National Harbours Board et al.* (1978), 89 D.L.R. (3d) 704; 10 C.E.L.R. 31; 7 M.P.L.R. 151 (F.C.T.D.); *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1990] 2 F.C. 18; (1990), 68 D.L.R. (4th) 375 (C.A.); *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; (1975), 12 N.S.R. (2d) 85; 55 D.L.R. (3d) 632; 32 C.R.N.S. 376; 5 N.R. 43; *R. v. Metropolitan Police Comr., Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.); *Regina v. Comr. of Police of the Metropolis, Ex parte Blackburn (No. 3)*, [1973] 1 Q.B. 241 (C.A.). b c d e

APPEAL from trial judgment ([1991] 1 F.C. 716; (1990), 46 Admin. L.R. 34; 39 F.T.R. 127) dismissing application for *mandamus* to compel Minister to collect duties under *Customs Tariff*, section 19. f Appeal dismissed.

COUNSEL:

H. Shapray for appellant. g
Gunnar O. Eggertson for respondent.

SOLICITORS:

Freeman & Company, Vancouver, for appellant. h
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by i

DESJARDINS J.A.: This is an appeal from a decision of the Trial Division [[1991] 1 F.C. 716] which dismissed a motion for a writ of *mandamus* or other relief in the same nature so as to oblige the respondent to comply with the provisions of section 4 of the j

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée c. Le ministre du Revenu national (N° 1), [1976] 2 C.F. 500; (1976), 67 D.L.R. (3d) 505; [1976] C.T.C. 339; 10 N.R. 153 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski, [1981] 2 R.C.S. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Re North Vancouver (district de) et autres et Conseil des ports nationaux et autres* (1978), 89 D.L.R. (3d) 704; 10 C.E.L.R. 31; 7 M.P.L.R. 151 (C.F. 1^{re} inst.); *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1990] 2 C.F. 18; (1990), 68 D.L.R. (4th) 375 (C.A.); *Thorson c. Procureur général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; (1975), 12 N.S.R. (2d) 85; 55 D.L.R. (3d) 632; 32 C.R.N.S. 376; 5 N.R. 43; *R. v. Metropolitan Police Comr., Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.); *Regina v. Comr. of Police of the Metropolis, Ex parte Blackburn (No. 3)*, [1973] 1 Q.B. 241 (C.A.).

APPEL contre la décision de première instance ([1991] 1 C.F. 716; (1990), 46 Admin. L.R. 34; 39 F.T.R. 127) rejetant la requête en *mandamus* pour contraindre le ministre à percevoir des droits de douane conformément à l'article 19 du *Tarif des douanes*. Appel rejeté.

AVOCATS:

H. Shapray pour l'appelante. g
Gunnar O. Eggertson pour l'intimé.

PROCUREURS:

Freeman & Company, Vancouver, pour l'appelante. h
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par i

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Il y a en l'espèce appel contre la décision [[1991] 1 C.F. 716] par laquelle la Section de première instance a rejeté une requête en bref de *mandamus* ou autre mesure de réparation de même nature pour contraindre l'intimé à se confor-

Customs Tariff [R.S.C., 1985, c. C-54] (the Act).¹ At issue is the meaning to be given to the word "shall" found in that provision.

The appellant is a non-profit organization whose members are independent merchants, primarily grocers, operating some 1,300 stores located in Nova Scotia, Quebec, Ontario, Manitoba and British Columbia. It bargains on behalf of its members with grocery suppliers in order to make its members more competitive with the larger grocery chains. It also lobbies governments on behalf of its members and handles various legal problems for them.

The appellant is pursuing this proceeding on behalf of those members carrying on business in border communities which have suffered significant business losses as a direct result of the Minister's policy not to collect duty on certain non-exempt groceries and other purchases made by Canadians in the United States, particularly those who have been in that country for less than twenty-four hours. Fourteen of the members' stores are in close proximity to the Canada/United States border and claim they are seriously affected by Canadians shopping in the United States. Those which are not so close to the border claim they are also affected since many Canadian shoppers come from communities which are at substantial distances from the border.²

¹ Although section 4 is mentioned in the proceeding, the section of the Act in force at the time was section 19 of the R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 41 which 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. [Emphasis added.]

² A.B., at p. 466.

mer aux dispositions de l'article 4 du *Tarif des douanes* [L.R.C. (1985), ch. C-54] (la Loi)¹. Ce qui est en cause, c'est le sens à donner à l'auxiliaire «shall» (doit) employé dans le texte de loi*.

L'appelante est une organisation à but non lucratif dont les membres sont des commerçants indépendants, surtout des épiciers, qui exploitent quelque 1 300 magasins en Nouvelle-Écosse, au Québec, en Ontario, au Manitoba et en Colombie-Britannique. Elle négocie avec les fournisseurs en alimentation les prix qui permettent à ses membres de soutenir la concurrence des grosses chaînes de magasins d'alimentation. Elle fait aussi des démarches auprès des gouvernements et s'occupe de divers problèmes juridiques pour le compte de ses membres.

L'appelante représente dans cette instance ses membres qui exercent leur commerce dans les localités frontalières et qui ont souffert d'un manque à gagner considérable en raison de la politique du ministre qui consiste à ne pas percevoir des droits de douane sur certains produits alimentaires et autres, non exemptés, que des Canadiens achètent aux États-Unis, en particulier ceux qui n'ont séjourné dans ce dernier pays que moins de 24 heures. Quatorze de ses membres ont leur commerce à proximité de la frontière entre le Canada et les États-Unis et prétendent qu'ils ont gravement souffert du fait que des Canadiens achètent leurs provisions aux États-Unis. Ceux qui ne se trouvent pas si près de la frontière se disent aussi affectés puisqu'un grand nombre de Canadiens qui font leurs emplettes aux États-Unis viennent de localités qui se trouvent à une distance respectable de la frontière².

¹ Bien que les actes de procédure mentionnent l'article 4, la disposition de la Loi en vigueur à l'époque était l'article 19, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 41, qui porte:

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*. [Mots non soulignés dans le texte.]

² Dossier d'appel, à la p. 466.

* Note de l'arrêstiste: Le texte français dit simplement: «il est imposé et perçu».

The appellant complains that the respondent is not enforcing the *Customs Tariff* strictly as he is required to do under the wording of section 19 of the Act.

The policy of the respondent is set out in a letter of August 3, 1989, from the Minister of National Revenue, the Honourable Otto Jelinek, to Mr. Gerry Prins, the President of the appellant. The key paragraph reads as follows:³

At the outset, I should explain that it is my department's policy that Customs inspectors not refer travellers for duty payment on their goods when the amount owing is \$1.00 or less. In addition, higher amounts may be waived when other priorities dictate. In cases where the volume of traffic results in unacceptable delays, for example, or when interdiction activities are under way, it is recognized that Customs inspectors might waive assessments of \$2.00, \$3.00 and \$4.00 or more, depending upon conditions at the time and their ability to efficiently process traffic.⁴

The policy of the respondent is well known; it has been publicized and deliberately disseminated on television, on open-line shows, on radio, and in newspapers.⁵

The decision under appeal

The Motions Judge concluded that the appellant had no standing to seek *mandamus* and that there was no duty enforceable by the Court which was owed to the appellant.

The Motions Judge gave great weight to the decision of our Court in *Rothmans of Pall Mall Canada Limited v. Minister of National Revenue (No. 1)*⁶ in support of his finding that the applicant had no standing to seek *mandamus*. He quoted [at page 723] in

³ [1991] 1 F.C. 716 (T.D.), at pp. 720-721.

⁴ "Interdiction activities", as that term is used in the policy, have been explained as including: a) search and seizure of vehicles and goods, b) inspection and seizure of contraband, c) search and seizure of narcotics and illegal drugs, d) detection of illegal immigrants and the other persons who are attempting to enter Canada illegally, e) detection and apprehension of terrorists, f) detection and detention of pornography, all of which activities demand considerable staff and time to deal with and process. [A.B., at p. 13].

⁵ A.B., at p. 754.

⁶ [1976] 2 F.C. 500 (C.A.), at p. 510.

L'appelante se plaint de ce que l'intimé n'applique pas le *Tarif des douanes* aussi strictement qu'il y est tenu par les termes mêmes de l'article 19 de la Loi.

La politique de l'intimé est exposée dans une lettre en date du 3 août 1989, qu'envoyait M. Otto Jelinek, ministre du Revenu national, à M. Gerry Prins, le président de l'appelante. Voici le paragraphe le plus important de cette lettre³:

Pour commencer, je tiens à préciser que mon Ministère a pour politique de ne pas demander aux inspecteurs des douanes d'exiger des voyageurs le paiement des droits sur leurs marchandises lorsque le montant exigible est d'un dollar ou moins. De plus, ils peuvent renoncer à percevoir des montants plus élevés lorsque d'autres priorités l'exigent. Lorsque, par exemple, le volume de la circulation cause des retards inacceptables, ou que des activités d'interdiction sont en cours, il est reconnu que les inspecteurs des douanes peuvent renoncer à réclamer des montants de deux, trois, quatre dollars ou plus, selon les circonstances et leur aptitude à écouler efficacement la circulation⁴.

La politique de l'intimé est bien connue; elle a été rendue publique et diffusée à la télévision, dans les émissions-téléphone, à la radio et dans les journaux⁵.

La décision dont appel

Le juge des requêtes a conclu que l'appelante n'avait pas qualité pour conclure à bref de *mandamus* et qu'elle ne pouvait prétendre à aucune obligation dont elle pourrait demander l'exécution en justice.

Il a surtout cité l'arrêt *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée c. Le ministre du Revenu national (N° 1)*⁶ de notre Cour à l'appui de sa conclusion que l'appelante n'avait pas qualité pour conclure à bref de *mandamus*, et en particulier [à la page 723]

³ [1991] 1 C.F. 716 (1^{re} inst.), aux p. 720 et 721.

⁴ Selon les explications données, les termes «activités d'interdiction» employés dans la politique s'entendent de ce qui suit: a) fouille ou recherche et saisie de véhicules et de marchandises, b) inspection et saisie de marchandises de contrebande, c) recherche et saisie de stupéfiants et de drogues illégales, d) détection d'immigrants illégaux et de personnes cherchant à entrer illégalement au Canada, e) détection et appréhension de terroristes, f) détection et détention d'articles pornographiques, autant d'activités qui exigent un personnel important et beaucoup de temps. [Dossier d'appel, à la p. 13]

⁵ Dossier d'appel, à la p. 754.

⁶ [1976] 2 C.F. 500 (C.A.), à la p. 510.

particular the following passage from the decision of Le Dain J.:

... In so far as *mandamus* is concerned, there is no public duty of any kind that the appellants have a right to enforce. The duty of the respondent officials under section 202 of the *Excise Act* is one owing to the Crown rather than the appellants.

He found that the decisions of the Supreme Court of Canada in *Minister of Justice of Canada et al v. Borowski*⁷ and *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*⁸ had not extended standing in respect of *mandamus*, although they had extended standing to seek declarations in non-constitutional cases where the issue was alleged conflict between a statute and the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III] or alleged failure of a Minister to comply with a federal statute. There was a tendency in *mandamus* cases, he said, for the issues of standing and the existence of a judicially enforceable duty to be intermixed. He explained that even if a more generous view of standing were taken in light of the widening of that concept in respect of other public law remedies, there still remained the core need for a judicially enforceable duty to be identified.⁹ If a public officer was obliged by statute to do a particular thing in particular circumstances for the benefit of particular persons, such persons could seek judicial enforcement of that duty. But if a public officer had been left a discretion as to what he does, how he does it, or when he does it, there was no judicially enforceable duty on his part to do that thing at a particular time or in favour of a particular person. Although section 4 of the *Customs Tariff* used the verb "shall", he believed the Minister had a discretion as to the means to enforce the law. When the Minister established in good faith some credible system of collection, even if the system was not "leak-proof" or if he acquiesced in some failures to pay customs duties, this did not entitle the Court to assume control as to how duties were to be collected. He distinguished on that basis the decisions of the Federal Court, Trial Division, in *Re North Vancouver (District of) et al. and*

le passage suivant des motifs prononcés par le juge Le Dain:

... Pour ce qui est du *mandamus*, il n'existe pas d'obligation publique dont les appelantes auraient le droit de demander l'exécution. L'obligation qui pèse sur les fonctionnaires intimés en vertu de l'article 202 de la *Loi sur l'accise* est due à la Couronne plutôt qu'aux appelantes.

À son avis, les arrêts *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*⁷ et *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*⁸ de la Cour suprême du Canada n'ont pas étendu la qualité pour agir en *mandamus*, mais la qualité pour agir en jugement déclaratoire dans les affaires ne touchant pas au droit constitutionnel et où le litige portait sur un conflit entre une loi et la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, appendice III] ou sur l'inobservation d'une loi fédérale par un ministre. Il conclut que dans les recours en *mandamus*, la question de la qualité d'agir du requérant et celle de l'existence d'une obligation dont on peut demander l'exécution en justice ont tendance à s'entremêler. Que même si on devait retenir une conception plus généreuse de la qualité pour agir vu la portée donnée à ce concept dans les autres recours de droit public, il y a toujours la nécessité fondamentale de mettre le doigt sur une obligation dont on peut demander l'exécution forcée en justice⁹. Si un fonctionnaire est tenu par la loi d'accomplir un acte déterminé dans des circonstances déterminées au profit de personnes déterminées, ces dernières peuvent se pourvoir en justice pour obtenir l'exécution forcée de l'obligation. Si, par contre, le fonctionnaire s'est vu attribuer un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les actes qu'il accomplit, ou la manière ou le moment de les exécuter, il n'y a alors aucune obligation susceptible d'exécution forcée, en vertu de laquelle il soit tenu d'accomplir un acte déterminé à un moment déterminé ou au profit d'une personne déterminée. Bien que l'auxiliaire «*shall*» (doit) soit employé à l'article 4 du *Tarif des douanes*, le juge des requêtes conclut que le ministre est investi du pouvoir discrétionnaire pour décider des moyens à prendre pour appliquer la loi. Du moment que le ministre a institué de bonne foi un système crédible de perception, même si son système n'est pas «étanche» ou même s'il ferme les yeux sur certains cas

⁷ [1981] 2 S.C.R. 575.

⁸ [1986] 2 S.C.R. 607.

⁹ At pp. 723-724.

⁷ [1981] 2 R.C.S. 575.

⁸ [1986] 2 R.C.S. 607.

⁹ Aux p. 723 et 724.

*National Harbours Board et al.*¹⁰ and that of the Federal Court of Appeal in *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*.¹¹ He stated that the case at bar was not one where the respondent had totally refused or failed to enforce the *Customs Tariff*.¹²

Instead, it is his policy and practice to enforce that Act through collections to the extent that it is feasible to do so, given the resources made available to him by Parliament through the funding of staff and facilities. He has also obviously taken into account the impact of different levels of enforcement on U.S. tourist traffic into Canada and the impact on U.S. border areas in respect of lineups for entry into Canada. The law is clear that, if these considerations were completely irrelevant to the proper administration of the Act or if they involved bad faith or improper motives on the part of the Minister and his Department, they might invite some sort of judicial review. But I can see nothing of the sort in the explanations given by the Minister for his policy of not collecting every possible dollar in duty from those visiting the United States for less than twenty-four hours.

He concluded that the Court could not direct the Minister with regard to the means to enforce the law.

The appellant's contention

The appellant contends that this Court is not being asked to decide how duty and taxes are to be collected but, rather, whether the Minister has a duty to collect them. The purpose of the *Customs Tariff* is to protect distributors and the respondent Minister has an obligation to collect the duty and taxes at issue.

The most frequent purchases in the United States by day-tripping Canadians are gasoline and groceries.¹³

With regard to gasoline, the evidence shows that the Department of National Revenue does not collect

¹⁰ (1978), 89 D.L.R. (3d) 704 (F.C.T.D.).

¹¹ [1990] 2 F.C. 18.

¹² At p. 729.

¹³ A.B., at p. 829.

d'omission de payer les droits de douane, pareil manquement n'habilite pas la Cour à contrôler la façon dont les droits doivent être perçus. Le juge des requêtes distingue les points litigieux en l'espèce de ceux des décisions *Re North Vancouver (district de) et autres et Conseil des ports nationaux et autres*¹⁰ de la Section de première instance de la Cour fédérale, et *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*¹¹ de la Cour d'appel fédérale. Il fait observer qu'en l'espèce, l'intimé n'a pas totalement refusé ou négligé d'appliquer le *Tarif des douanes*¹².

Il a plutôt comme politique et comme habitude d'appliquer cette Loi en procédant à des recouvrements dans la mesure où cela est faisable, compte tenu des ressources que le Parlement met à sa disposition par le financement de son personnel et de ses installations. Il a aussi manifestement tenu compte des répercussions que les différents degrés d'application de la loi auraient sur les mouvements de touristes américains venant au Canada et sur les files d'attente aux points d'entrée au Canada. Il est de droit constant que si ces considérations n'ont rien à voir avec l'application régulière de la Loi ou si elles dénotent de la mauvaise foi ou des motifs illégitimes de la part du ministre et de son Ministère, elles peuvent donner ouverture à un quelconque contrôle judiciaire. Mais je ne décèle rien de tel dans les explications fournies par le ministre au sujet de la politique consistant à ne pas réclamer systématiquement le paiement de tous les droits des personnes qui séjournent aux États-Unis pour une période de moins de vingt-quatre heures.

Il conclut que la Cour ne peut dicter au ministre les moyens d'appliquer la loi.

L'argumentation de l'appelante

L'appelante soutient qu'en l'espèce, il ne s'agit pas pour la Cour de décider de quelle manière des droits et taxes doivent être perçus, mais si le ministre est tenu à l'obligation de les percevoir. Le *Tarif des douanes* a pour objet de protéger les distributeurs, et le ministre intimé est tenu de percevoir les droits et taxes en question.

Les achats les plus fréquents aux États-Unis sont les achats d'essence et de provisions alimentaires par les gens qui y vont et reviennent dans la journée¹³.

En ce qui concerne l'essence, il est constant que le ministère du Revenu national ne perçoit pas des

¹⁰ (1978), 89 D.L.R. (3d) 704 (C.F. 1^{re} inst.).

¹¹ [1990] 2 C.F. 18.

¹² À la p. 729.

¹³ Dossier d'appel, à la p. 829.

duty and taxes on gasoline purchased in the United States and brought into Canada in the normal tank of private passenger vehicles. Safety considerations are involved. The respondent has explained that, in order to collect duty and taxes on gasoline, it would be necessary to determine the amount of gasoline in the tank upon leaving Canada and upon returning to Canada. Since gasoline fumes are extremely flammable and the ignition of the gasoline or the fumes would endanger Customs officials, occupants of the vehicle and neighbouring vehicles and their occupants, Customs officials do not engage in such measurements.¹⁴ Moreover, the evidence suggests that strict enforcement of the *Customs Tariff* at border points would create unreasonable delays to Canadian vehicles entering the United States from Canada, as well as to all vehicles entering Canada from the United States with both resident and non-resident passengers, and would place a tremendous stress on inspection resources available at these points¹⁵ which are deployed not only to administer the *Customs Tariff* but also some fifty-nine additional federal statutes¹⁶ depending on their application in given circumstances.

The appellant claims, however, that voluntary assessment, which is the basis of our income tax system,¹⁷ would be a consistent and practical method to determine whether gasoline was acquired in the United States. It claims, on the basis of its observations that, at the Tsawwassen, British Columbia/Point Roberts, Washington crossing, virtually all of the Canadian cars crossing the border at one time travelled straight to either the grocery store, gas station or liquor store, and immediately returned to the border crossing; most of these cars had groceries in them. Approximately 99% of the Canadian cars returning to Canada via the crossing were waived

droits de douane et taxes sur l'essence achetée aux États-Unis et rapportée au Canada dans le réservoir normal des voitures privées. Cet état de choses s'explique par des considérations de sécurité. L'intimé explique que pour percevoir les droits de douane et taxes sur l'essence, il faudrait connaître la quantité d'essence contenue dans le réservoir au départ du Canada et au retour. Étant donné que les vapeurs d'essence sont extrêmement inflammables et que l'inflammation de l'essence ou des vapeurs pourrait mettre en danger les agents des douanes, les occupants du véhicule, les véhicules avoisinants et leurs occupants, les agents des douanes ne se livrent pas aux mesures de ce genre¹⁴. Il ressort en outre des preuves et témoignages produits que la stricte application du *Tarif des douanes* aux passages de frontière causerait des retards excessifs dans le trafic routier entre le Canada et les États-Unis, que les passagers soient résidents des deux pays ou non, et serait une charge énorme sur les inspecteurs qui y sont postés¹⁵, pour appliquer non seulement le *Tarif des douanes* mais encore 59 autres lois fédérales¹⁶, le cas échéant.

L'appelante soutient cependant que le système du calcul de l'impôt par le contribuable, qui est à la base de notre régime d'impôt sur le revenu¹⁷, représenterait une méthode logique et pratique de déterminer s'il y a eu achat d'essence aux États-Unis. Elle fait savoir, d'après ses propres observations, qu'au point de passage Tsawwassen (Colombie-Britannique)-Point Roberts (Washington), presque toutes les voitures canadiennes passant la frontière à un moment donné allaient directement soit à un magasin d'alimentation soit à une station d'essence soit à un débit de boissons, et en revenaient immédiatement au point de passage; dans la majorité des cas, ces voitures

¹⁴ A.B., at p. 298.

¹⁵ A.B., at p. 301.

¹⁶ A.B., at p. 201.

¹⁷ The appellant referred us to a publication of the respondent's department entitled «Customs 2000: A Blueprint for the Future» which stresses that the concept of voluntary compliance is fundamental and that it is believed that the vast majority of Canadians are honest individuals who willingly comply with the laws of Parliament [A.B., at p. 263 and particularly at p. 283]. The paper predicts, therefore, that a system of pre-approved travellers' clearance at the border will be installed for the year 2000.

¹⁴ Dossier d'appel, à la p. 298.

¹⁵ Dossier d'appel, à la p. 301.

¹⁶ Dossier d'appel, à la p. 201.

¹⁷ L'appelante cite une publication du ministère de l'intimé, intitulée «Les Douanes en l'an 2000: Un schéma directeur pour l'avenir», qui souligne que le concept d'observation volontaire de la loi est fondamental et que la grande majorité des Canadiens sont des gens honnêtes qui se conforment volontiers aux lois fédérales [dossier d'appel, à la p. 263 et en particulier, à la p. 283]. Ce document en conclut qu'un système de laissez-passer à la frontière sera en place en l'an 2000.

through even though most of them presented receipts for their purchases to the Customs officers.¹⁸ In accordance with specific and explicit ministerial policy, therefore, duties at the Canada-United States border are deliberately not collected, at the discretion of officers on duty, depending on a variety of extraneous considerations such as the amount payable, traffic volumes, or other concurrent enforcement activities, etc. The more traffic there is, the less any attempt is made to collect these amounts of duty on declared dutiable goods.

With regard to groceries, the respondent has explained that it has prepared what is called a "Grocery List" which sets out for the travelling public, in a general way, the rates of duty, quantity restrictions, prohibited goods, federal sales tax and exemptions therefrom, and other information applicable to groceries imported by returning residents. The use of the "Grocery List" and its update have significantly cut down the time spent by officials in responding to requests since it would take up to twenty minutes if the tariff classification and duty had to be ascertained for each separate commodity from the *Customs Tariff* itself. As a result, many travellers segregate the purchases of goods shown on the List and mark up their cash register receipts to indicate whether the goods are free of duty or carry the duty or other charges set out in the List. Some items attract no duty at all. Others do but, because they represent a few cents a kilogram, it is sometimes uneconomic for the respondent to collect them. On purchases presented by travellers in quantities which a Customs inspector thinks are beyond the personal weekly needs of a family, Customs inspectors are instructed to disregard the "Grocery List" in assessing the duty owed.¹⁹

avaient des provisions alimentaires à bord. Les douaniers laissent passer à peu près 99 p. 100 de ces conducteurs canadiens rentrant au Canada, bien que la plupart de ces derniers leurs présentent les reçus de leurs achats¹⁸. C'est donc conformément à une politique ministérielle expresse et explicite que les douaniers en service aux passages de frontière entre le Canada et les États-Unis usent de leur pouvoir discrétionnaire pour omettre délibérément de percevoir les droits de douane, compte tenu d'une variété de considérations indépendantes de la loi comme le montant exigible, le volume du trafic, ou d'autres fonctions concurrentes de police, etc. Plus il y a de voitures, moins ils essaient de percevoir les droits sur des marchandises déclarées et imposables.

En ce qui concerne les provisions alimentaires, l'intimé explique qu'il a établi une «Liste de provisions» qui donne au voyageur des explications générales sur les quotités de droit, les limites quantitatives, les marchandises interdites, la taxe de vente fédérale et les exemptions, ainsi que d'autres détails applicables aux aliments importés par les résidents qui rentrent de l'étranger. L'emploi de la «Liste de provisions» et de ses mises à jour a considérablement réduit le temps que les douaniers doivent passer à donner des explications demandées par les voyageurs, car cela prendrait jusqu'à vingt minutes s'ils devaient vérifier la classification tarifaire et la quotité de droits applicable à chaque marchandise figurant au Tarif des douanes. Par suite, un grand nombre de voyageurs mettent à part les achats d'articles figurant sur la Liste, et marquent sur leurs reçus les articles en franchise et ceux qui sont assujettis aux droits ou autres taxes prévus sur la Liste. Certains articles sont totalement exemptés de droits. D'autres sont assujettis aux droits, mais comme ceux-ci ne s'élèvent qu'à quelques cents par kilogramme, l'intimé perd à les percevoir dans certains cas. À l'égard des articles achetés en quantités qui, de l'avis de l'agent des douanes responsable, dépassent les besoins personnels hebdomadaires de la famille, il a pour instructions de ne plus tenir compte de la Liste des provisions et de percevoir les droits exigibles¹⁹.

¹⁸ A.B., at p. 469.

¹⁹ A.B., at pp. 201 ff.

¹⁸ Dossier d'appel, à la p. 469.

¹⁹ Dossier d'appel, aux p. 201 et s.

The policy applied, with regard to groceries, is also contained in the Minister's letter to the President of the appellant, dated August 3, 1989:²⁰

With regard to grocery items in particular, there are a number of factors which make their importation somewhat unique. As you are no doubt aware, the vast majority of everyday food items are exempt from the payment of the 13.5% federal sales tax. In addition, many items are either free of duty, such as bread, citrus fruit and vegetables (depending upon the season), or are subject to a very low rate of duty based upon their weight (i.e. pennies per pound), such as beef, chicken, coffee, butter, peanut butter and cheese. In view of this, you will appreciate that if the traveller insists on having the Customs inspector treat each grocery commodity separately in determining the amount of duty payable, it is possible, if the shopper is prudent, to import a high value of groceries without exceeding the \$1.00 cut-off mark. In practice, however, most travellers do not insist on using the regular provisions of the Tariff, and Customs inspectors apply the general grocery tariff item which provides for a rate of duty of 15.3%. Using this method, a value of \$6.50 in groceries would yield \$1.00 in revenue. Of course, in addition to the collection of revenue, Customs inspectors also enforce the quota restrictions which apply to certain commodities such as dairy products and poultry, and travellers are limited to the amounts specified in each case regardless of the revenues involved.

There again, the appellant claims that the Motions Judge erred in interpreting section 19 of the *Customs Tariff* in such a manner as to confer ministerial discretion on the respondent as to whether or not to collect the duty. It claims that a voluntary system of assessment should also be established for those grocery products which are taxable and that duty ought to be collected.

With regard to standing, the appellant argues that the Motions Judge erred in finding that the duty to enforce the Act is owed to the Crown only. The appellant has a competitive interest recognized in the case of *Rothmans of Pall Mall Canada Limited*. Moreover, the position taken by the Motions Judge in refusing to extend standing in respect of *mandamus* was too rigid in light of *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*.²¹

La politique applicable aux provisions alimentaires est également expliquée dans la lettre en date du 3 août 1989²⁰ du ministre au président de l'appelante, comme suit:

^a [TRADUCTION] En ce qui concerne les provisions alimentaires en particulier, leur importation est quelque chose d'unique en raison de divers facteurs. Comme vous devez sans doute le savoir, la grande majorité des aliments courants sont exemptés de la taxe de vente fédérale de 13,5 %. En outre, un grand nombre sont exemptés des droits de douane, comme le pain, les agrumes, les légumes (selon la saison), ou sont taxés au poids à une quotité très basse (c'est-à-dire à tant de cents par livre), comme du bœuf, du poulet, du café, du beurre, du beurre d'arachide et du fromage. Vous comprendrez donc que si le voyageur insiste pour que l'inspecteur des douanes traite chaque article séparément et si ce voyageur est prudent, il lui est possible d'importer des provisions alimentaires d'une valeur considérable sans dépasser pour chacune d'elles la limite de 1,00 \$. Dans les faits cependant, la plupart des voyageurs n'insistent pas pour se prévaloir des dispositions normales du Tarif, et les inspecteurs des douanes appliquent le numéro tarifaire général pour les provisions alimentaires qui correspond à la quotité de droits de 15,3 %. Si on applique cette méthode, des provisions alimentaires d'une valeur de 6,50 \$ correspondent à une rentrée de 1,00 \$. Il ne faut pas oublier qu'outre la réalisation des recettes, les inspecteurs des douanes appliquent aussi les mesures de contingentement à l'égard de certains articles comme les produits laitiers et la volaille, et les voyageurs sont limités à la quantité spécifiée dans chaque cas, peu importe les recettes éventuelles.

^f Sur ce point encore, l'appelante soutient que le juge des requêtes a commis une erreur en interprétant l'article 19 du *Tarif des douanes* de façon à conférer à l'intimé le pouvoir ministériel discrétionnaire de décider s'il faut percevoir les droits ou non. Elle fait valoir qu'il faut instituer un système de calcul volontaire des droits pour les provisions alimentaires taxables, et que ces droits doivent être perçus.

^h En ce qui concerne la qualité pour agir, l'appelante soutient que le juge des requêtes a commis une erreur en concluant que l'application du Tarif est une obligation envers la Couronne seule. En raison de sa position concurrentielle, l'appelante y a intérêt, et cet intérêt est reconnu par le précédent *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée*. En outre, les motifs que le juge des requêtes invoquait pour refuser de lui reconnaître la qualité pour agir en *mandamus* sont trop rigides à la lumière de la décision *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*.²¹

²⁰ A.B., at pp. 17-18.

²¹ [1986] 2 S.C.R. 607.

²⁰ Dossier d'appel, aux p. 17 et 18.

²¹ [1986] 2 R.C.S. 607.

Analysis

The first question to be dealt with is whether the Motions Judge was correct in refusing to grant standing in respect of *mandamus*.

In *Rothmans*, the issue was whether the filter tip portion of a cigarette should be included in determining its length for purposes of the definition of "cigarette" in the *Excise Act* [R.S.C. 1970, c. E-12, s. 6 (am. R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 15, s. 3)]. The appellants sought to require the Minister to include the filter tip portion of a cigarette in determining its length for purposes of the definition. Although the appellants themselves did not have any interest in marketing the longer cigarettes, their complaint was that the departmental policy had the effect of conferring a competitive advantage on the respondent companies by permitting them to market a longer cigarette for the same amount of excise duty as was paid by the appellants. *Le Dain J.*, for the Court, rejected the proposition that the appellants were persons aggrieved for purposes of the remedies sought, particularly since they were free to take advantage themselves of the existing possibility. He rejected the argument that the cases of *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*²² and *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*²³ indicated a relaxation of the requirement of standing, at least with regards to the circumstances of that case, since there was no constitutional issue raised and duty was not owed to the appellants, but to the Crown.

The law on standing was further developed with *Borowski* and *Finlay*.

In *Borowski*, the substantive question raised by the action for a declaration was whether the abortion provisions of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34] were rendered inoperative by reason of conflict with the *Canadian Bill of Rights*. The majority and the minority were in agreement that no distinctions were to be drawn, for purposes of the issue of standing, between a declaratory action to obtain a decision as

²² [1975] 1 S.C.R. 138.

²³ [1976] 2 S.C.R. 265.

Analyse

Il échet en premier lieu d'examiner si le juge des requêtes a eu raison de refuser à l'appelante la qualité pour agir en *mandamus*.

Dans *Rothmans*, le litige portait sur la question de savoir si le bout-filtre d'une cigarette devait compter pour la longueur de cette dernière dans le contexte de la définition de «cigarette» dans la *Loi sur l'accise* [S.R.C. 1970, ch. E-12, art. 6 (mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), ch. 15, art. 3)]. Les appelantes cherchaient à forcer le ministre à inclure le bout-filtre dans la mesure de la longueur des cigarettes pour l'application de cette définition. Les appelantes n'envisageaient pas de mettre en vente des cigarettes plus longues, mais elles reprochaient à la politique du Ministère d'avoir pour effet de favoriser la position concurrentielle des compagnies intimées en leur permettant de commercialiser une cigarette plus longue moyennant la même quotité de taxe d'accise que celle payée par les appelantes. Rendant le jugement de la Cour, le juge *Le Dain* a rejeté l'argument que les appelantes étaient lésées au point de pouvoir invoquer les mesures de réparation recherchées, d'autant plus qu'il leur était loisible de mettre elles-mêmes à profit la possibilité offerte. Il a rejeté l'argument que les précédents *Thorson c. Procureur général du Canada et autres*²² et *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*²³ indiquaient un relâchement des conditions nécessaires de la qualité pour agir, du moins à l'égard des faits de la cause dont il était saisi, puisque l'affaire ne portait pas sur la constitutionnalité d'une loi et qu'il n'y avait pas obligation envers les appelantes, mais envers la Couronne.

Les règles relatives à la qualité pour agir ont été encore explicitées par les décisions *Borowski* et *Finlay*.

Dans *Borowski*, l'action en jugement déclaratoire portait sur la question de fond de savoir si les dispositions du *Code criminel* [S.R.C. 1970, ch. C-34] relatives à l'avortement étaient devenues inopérantes pour cause de conflit avec la *Déclaration canadienne des droits*. La majorité et la minorité étaient unanimes à conclure qu'en matière de qualité pour agir, rien ne distinguait l'action en jugement déclaratoire

²² [1975] 1 R.C.S. 138.

²³ [1976] 2 R.C.S. 265.

to the validity of a statute under the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982* (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] and a declaratory action to obtain a decision as to its operative effect in the face of the *Canadian Bill of Rights*. *Finlay* did not raise a constitutional question; it simply had to do with whether a recipient of provincial assistance to persons in need, who claimed to be prejudiced by certain provisions of a provincial legislation respecting such assistance, had standing to seek a declaration that payments made by the federal government to the province were illegal because the provincial Act did not comply with the conditions and undertakings to which the federal cost sharing payments were made subject by the federal legislation. Le Dain J. held that the judgments in *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* could not be regarded as providing clear and direct authority for the recognition, as a matter of judicial discretion, of public interest standing so as to bring a non-constitutional challenge by way of declaration to challenge the statutory authority under which some administrative action is performed. These cases did not, however, clearly exclude such recognition.²⁴ He then stated that the matter before him was justiciable according to the known criteria, that the issue raised was a serious one, that the citizen had a genuine interest in it, and that no one with a more direct interest than the plaintiff was in a position to challenge the statutory authority to make the federal cost-sharing payments.²⁵ Standing was recognized not only for the declaratory relief but also for the ancillary injunctive relief that was sought.

The key reason why the notion of public interest was enlarged in *Finlay* stems, in my view, from the fact that the Court was concerned that it should have discretion to recognize public interest standing to bring an action for a declaration when there was no other reasonable way the matter could be brought to Court.²⁶ In *Finlay*, Le Dain J. was satisfied that the

²⁴ *Loc. cit.*, at p. 630.

²⁵ *Loc. cit.*, at p. 634.

²⁶ *Loc. cit.*, at pp. 628-630.

visant à une décision sur la validité d'une loi au regard de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] et l'action en jugement déclaratoire visant à une décision sur l'effet de cette loi au regard de la *Déclaration canadienne des droits*. L'affaire *Finlay* ne portait pas sur une question constitutionnelle: il s'agissait de savoir si un bénéficiaire de l'assistance sociale provinciale, qui se disait désavantagé par certaines dispositions d'une loi provinciale en la matière, avait qualité pour agir en jugement déclarant que les paiements faits par le gouvernement fédéral à la province en cause étaient illégaux parce que la loi provinciale n'était pas conforme aux conditions et engagements auxquels la loi fédérale assujettissait les paiements fédéraux au titre du partage des frais. Le juge Le Dain a conclu que les arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* «ne sauraient être considérés comme accordant une autorisation claire et directe de reconnaître, en tant qu'exercice du pouvoir discrétionnaire du tribunal, la qualité pour intenter dans l'intérêt public une action en jugement déclaratoire, sans contestation de constitutionnalité, à l'égard du pouvoir que confère la loi de faire ... quelque ... action administrative». Ces précédents n'excluent cependant pas catégoriquement cette reconnaissance²⁴. Il en a conclu que le recours dont il était saisi était fondé selon les critères connus, que la question posée était une question sérieuse, que le citoyen y avait un intérêt véritable, et qu'il n'y avait personne d'autre avec un intérêt plus direct que le demandeur pour contester le pouvoir légal d'effectuer les versements fédéraux au titre du partage des frais²⁵. La qualité pour agir a été reconnue non seulement pour l'action en jugement déclaratoire mais aussi pour la requête accessoire en injonction.

La principale raison pour laquelle le concept d'intérêt général a été élargi dans *Finlay* tient, à mon avis, à ce que la Cour estimait qu'elle devait jouir du pouvoir discrétionnaire de reconnaître à quelqu'un la qualité pour intenter, dans l'intérêt général, une action en jugement déclaratoire faute de tout autre moyen raisonnable de saisir la Cour²⁶. Dans *Finlay*,

²⁴ *Loc. cit.*, à la p. 630.

²⁵ *Loc. cit.*, à la p. 634.

²⁶ *Loc. cit.*, aux p. 628 à 630.

three cases of *Thorson*, *McNeil*, and *Borowski* did not exclude a recognition of standing so as to bring a non-constitutional challenge by way of declaratory relief. I am, for my part, inclined to think that with the addition of the *Finlay* case, the jurisprudence does not clearly exclude the possibility of extending standing to a proceeding in *mandamus* where there is a public interest to be expressed and there is no other reasonable way for it to be brought to court. Otherwise, a court could declare the law but could not make the order under it.

Contrary to *Rothmans*, the appellant, in the case at bar, is a person aggrieved in the sense that it suffers an economic loss as a consequence of the non-enforcement of the Act. But, at the same time, the *Customs Tariff* is not intended for the protection of distributors such as the appellant, but for the protection of Canadian producers.²⁷ The strict nature of its interest may therefore be difficult to define. On the other hand, the matter raised by the appellant is one of strong public interest and there may be no other way such an issue could be brought to the attention of the Court, were it not for the efforts of the appellant.

I need not, however, decide the issue of standing in view of the position I take on the second question which is whether it is shown that the Minister has failed in his duty.

The appellant, relying on the cases of *R. v. Metropolitan Police Comr., Ex parte Blackburn*²⁸ and *Regina v. Comr. of Police of the Metropolis, Ex parte Blackburn (No. 3)*,²⁹ claims that the respondent, in waiving collection of duties in the one-dollar to four-dollar range, has not "done what he could under the existing system". The policy adopted by the Minister with respect to the non-collection of such duty amounts, in its view, to a policy of doing nothing which is contrary to the terms of section 19 of the Act.

There is no doubt that, as in the case of the Commissioner of Police, in *R. v. Metropolitan Police*

²⁷ A.B., at p. 272.

²⁸ [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.).

²⁹ [1973] 1 Q.B. 241 (C.A.).

le juge Le Dain a conclu que les trois arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* n'excluaient pas la reconnaissance de la qualité pour intenter une action en jugement déclaratoire sans contestation de constitutionnalité. Pour ma part, j'incline à penser qu'avec l'addition du précédent *Finlay*, la jurisprudence n'exclut pas clairement la possibilité d'étendre la qualité pour agir au recours en *mandamus* lorsque l'intérêt général est en jeu et qu'il n'existe aucun autre moyen raisonnable d'en saisir la cour. S'il n'en est pas ainsi, une cour pourrait établir une règle de droit sans pouvoir rendre une ordonnance sous son régime.

Contrairement à ce qui se passait dans l'affaire *Rothmans*, l'appelante en l'espèce est une personne lésée dans ses intérêts en ce sens qu'elle subit une perte financière par suite de la non-application de la Loi. Cependant, le *Tarif des douanes* n'a pas pour objet la protection des distributeurs comme l'appelante, mais celle des producteurs canadiens²⁷. La stricte nature de l'intérêt de l'appelante serait donc plus difficile à définir. D'un autre côté, la question qu'elle pose est une sérieuse question d'intérêt général et n'eût été ses efforts, il se peut qu'il n'existe aucun autre moyen d'en saisir la Cour.

Il n'est cependant pas nécessaire que je me prononce sur la question de la qualité pour agir, vu la conclusion que je tire au sujet de la seconde question, savoir s'il est établi que le ministre a failli à son devoir.

Se fondant sur les décisions *R. v. Metropolitan Police Comr., Ex parte Blackburn*²⁸ et *Regina v. Comr. of Police of the Metropolis, Ex parte Blackburn (No. 3)*,²⁹ l'appelante soutient qu'en renonçant à percevoir les droits de l'ordre de un à quatre dollars, l'intimé n'a pas «fait ce qu'il pouvait sous le régime en vigueur». À son avis, la politique, adoptée par le ministre, de non-perception des droits de cet ordre revient à ne rien faire, ce qui est contraire aux termes de l'article 19 de la Loi.

Il est hors de doute qu'à l'instar du commissaire de police dans l'affaire *R. v. Metropolitan Police Comr.,*

²⁷ Dossier d'appel, à la p. 272.

²⁸ [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.).

²⁹ [1973] 1 Q.B. 241 (C.A.).

*Comr., Ex parte Blackburn*³⁰ the Minister “owe[s] the public a clear legal duty to enforce the law”. This implies that he must take all reasonable means to enforce the provisions of the Act. The reasonableness of those measures requires the assessment of policy considerations which are outside the domain of the courts since they deal with the manner in which the law ought to be enforced. What the appellant claims, however, is that the Minister is not doing all he can. An example of a voluntary measure suggested by the appellant at the hearing, and not used by the Minister, consists in the installation of collection boxes into which monies equivalent to the duty owed would be thrown by shoppers as they cross the border returning home.

It must be said at the outset that one of the purposes of the *Customs Tariff* is the collection of revenue. If the respondent finds that the cost of collecting duty and taxes from persons returning to Canada exceeds the amount collected, the Minister ought to have discretion so as to appropriately tailor the means to the end. If the enforcement of the Act leads to a depletion of revenues, the respondent cannot be said to be acting in conformity with the Act. In such cases, no more can reasonably be expected of him.

With regard to the appellant’s argument that the integrity of the revenue collection must be maintained and that a system of voluntary assessment might be established, there is evidence that the respondent is conscious of his responsibilities under the *Customs Tariff*. The difficulties he faces in the implementation of the Act represent valid considerations to be resolved if the enforcement is to be proceeded with. In a meeting held with the President of the appellant, in December 1989, the respondent indicated he was considering means to enable his officials to collect small amounts of duties without, at the same time, causing unreasonable border delays.³¹ The respondent is limited in his operations by such elements as budget constraints, limited facilities, per-

*Ex parte Blackburn*³⁰, le ministre «est tenu envers le public à l’obligation légale sans équivoque d’appliquer la loi». Il s’ensuit qu’il doit prendre toutes les mesures raisonnables pour appliquer les dispositions de la Loi. Que ces mesures soient raisonnables signifie qu’il faut prendre en considération des facteurs politiques qui échappent à la compétence des tribunaux judiciaires, puisqu’ils portent sur la manière dont la Loi doit être appliquée. Ce que l’appelante reproche au ministre, cependant, c’est que celui-ci ne fait pas tout ce qu’il peut faire. Un exemple de mesure volontaire suggérée par l’appelante à l’audience, et que le ministre n’a pas employée, consiste en l’installation de boîtes de perception dans lesquelles ceux qui ont fait des emplettes jetteraient l’équivalent des droits exigibles, lorsqu’ils passent la frontière pour rentrer chez eux.

Il y a lieu de noter avant tout que le *Tarif des douanes* a pour objet entre autres de réaliser des recettes. Si l’intimé juge que le coût de la perception des droits et taxes auprès des gens qui rentrent au Canada dépasse le montant des droits perçus, il faut qu’il jouisse du pouvoir discrétionnaire d’adapter les moyens à la fin poursuivie. Si l’application du Tarif se traduit par un déficit, on ne peut dire que l’intimé agit conformément au texte de Loi. Dans ce contexte, on ne peut raisonnablement lui demander rien de plus.

En ce qui concerne l’argument de l’appelante qu’il faut préserver l’intégrité de la perception des recettes et qu’il est possible d’instituer à cet effet un système de fixation des droits par les contribuables, il ressort des preuves produites que l’intimé est conscient des responsabilités qu’il tient du *Tarif des douanes*. Les difficultés qu’il rencontre dans l’application de la Loi sont autant de considérations valides dont il faut tenir compte pour mener cette application à bien. Lors d’une rencontre en décembre 1989 avec le président de l’appelante, l’intimé lui a fait savoir qu’il étudiait les moyens propres à permettre aux douaniers de percevoir des droits représentant de petites sommes sans pour autant causer un embouteillage à la frontière³¹. L’intimé est limité dans ses opérations par des fac-

³⁰ [1968] 1 All E.R. 763 at p. 771 per Salmon L.J.

³¹ A.B., at pp. 193 ff.

³⁰ [1968] 1 All E.R. 763, à la p. 771, jugement du lord juge Salmon.

³¹ Dossier d’appel, aux p. 193 et s.

sonnel requirements, etc.³² To compel him to proceed the way the appellant is asking this Court to direct him would be to enter into an area where the respondent, by necessity, must be the only one to manoeuvre. A voluntary assessment, as suggested by the appellant, with no reasonable means of checking its accuracy, might have the contrary effect of belittling the assessment process. It might provide very little encouragement to the taxpayer who would be given no receipt as evidence of duty paid by him. Protective measures may be necessary to ensure the integrity of the monies collected, the costs of which are unknown at present.

The result, in my view, becomes obvious. Only he who is charged with such public duty can determine how to utilize his resources. This is not a case where the Minister has turned his back on his duties, or where negligence or bad faith has been demonstrated. It is a case where the Minister has established difficulties in implementation and where he enjoys a discretion with which the law will not interfere.

I would dismiss this appeal with costs.

PRATTE J.A.: I agree.

STONE J.A.: I agree.

teurs tels que les limitations en matière de budget, d'installations, de personnel, etc.³². L'obliger à faire ce que l'appelante demande à la Cour de lui ordonner de faire revient à pénétrer dans un domaine où, par la force des choses, l'intimé doit être le seul à manoeuvrer. Un système de calcul des droits par les contribuables, tel que le suggère l'appelante, sans moyen raisonnable d'en vérifier l'exactitude, pourrait produire l'effet contraire, celui de diminuer le processus de perception des droits. Il ne serait guère un encouragement pour le contribuable qui ne recevrait aucun reçu pour les droits qu'il paie. Il faudrait aussi songer à prendre des mesures pour protéger les sommes perçues, mesures dont on ignore encore le coût.

La conclusion va donc de soi. Seul celui qui est tenu à une obligation publique de ce genre peut décider de la façon dont il utilise ses ressources à cette fin. Le ministre n'a pas manqué à ses obligations, ni n'a fait preuve de négligence ou de mauvaise foi. Il a fait la preuve des difficultés qu'il rencontre dans l'application de la loi, et il est investi dans ce contexte d'un pouvoir discrétionnaire auquel la justice ne portera pas atteinte.

Je me prononce pour le rejet de l'appel avec dépens.

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.

³² A.B., at pp. 15, 225.

³² Dossier d'appel, aux p. 15 et 225.