

T-3640-79

T-3640-79

**Keystone Camera Corporation of Canada Limited
(Plaintiff)**

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, March 31 and April 23, 1981.

Crown — Torts — Negligence — Action for alleged negligence of servants of Crown — Plaintiff was required to pay duties and taxes on imported goods notwithstanding that it had already paid such duties and taxes to a licensed customs broker — Broker failed to remit payments to Department of National Revenue — Bonds deposited with Department pursuant to Custom-House Brokers Licensing Regulations and Release of Imported Goods Regulations did not cover broker's indebtedness — Whether defendant owed a statutory duty to plaintiff, and if so, whether that duty was breached — Action dismissed — Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, ss. 2(3), 22(3), 116, 118, 125 — Custom-House Brokers Licensing Regulations, C.R.C. 1978, Vol. V, c. 456, ss. 11(1), 17 — Release of Imported Goods Regulations, C.R.C. 1978, Vol. V, c. 475, ss. 2(b),(c), 4, 5.

This is an action in tort for damages allegedly caused by negligence of servants of the Crown. Empire Customs Brokers Limited (hereinafter Empire) acted as a customs broker for plaintiff. Empire was licensed by the Department of National Revenue as a customs broker. It deposited a \$20,000 bond with the Department as security against loss by the Department or its clients pursuant to section 11(1) of the *Custom-House Brokers Licensing Regulations*. In order to obtain immediate release of imported goods, it also posted a bond in the amount of \$50,000 as security in respect of duties and taxes payable, pursuant to section 2(b) of the *Release of Imported Goods Regulations*. Empire's pre-release and uncertified cheque privileges were suspended verbally on November 16, 1978 because several cheques had bounced. On December 28, 1978 Empire shut down its business office without having remitted to the Department payment of duties and taxes which it had received from plaintiff. The plaintiff was required to pay the Department a pro-rated portion of Empire's total short-fall after deducting the money realized from the surety and performance bonds. The plaintiff alleges negligence in that the Department of National Revenue allowed Empire to release goods, the duties and taxes on which were in excess of the amount of the bonds deposited with the Department. The questions are whether a statutory duty was owed to the plaintiff, and if so, was the defendant in breach of such a duty?

Held, the action is dismissed. The *Release of Imported Goods Regulations* and the bonds exacted thereunder are for

**Keystone Camera Corporation of Canada Limited
(Demanderesse)**

c.

La Reine (Défenderesse)

Division de première instance, le juge Cattanach—
b Ottawa, 31 mars et 23 avril 1981.

Couronne — Responsabilité délictuelle — Négligence — Action fondée sur la prétendue négligence de préposés de la Couronne — La demanderesse a dû acquitter des droits et des taxes pour des marchandises importées malgré qu'elle les avait déjà payés à un agent en douane titulaire d'un permis — L'agent a négligé de remettre les paiements au ministère du Revenu national — Les garanties fournies au Ministère en application du Règlement sur l'agrément des agents en douane et du Règlement sur la mainlevée des marchandises importées ne couvraient pas toute la dette de l'agent — Il échet d'examiner si la défenderesse avait une obligation légale envers la demanderesse, et le cas échéant, si elle s'y est soustraite — Action rejetée — Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, c. C-40, art. 2(3), 22(3), 116, 118, 125 — Règlement sur l'agrément des agents en douane, C.R.C. 1978, Vol. V, c. 456, art. 11(1), 17 — Règlement sur la mainlevée des marchandises importées, C.R.C. 1978, Vol. V, c. 475, art. 2b),c), 4, 5.

Il s'agit en l'espèce d'une action en responsabilité délictuelle pour un préjudice prétendument causé par la négligence de préposés de la Couronne. Empire Customs Brokers Limited (ci-après appelée Empire) a agi à titre d'agent en douane pour la demanderesse. Empire était titulaire d'un permis d'agent en douane délivré par le ministère du Revenu national. Elle avait fourni au Ministère un cautionnement de \$20,000 pour garantir ce dernier ou les clients de l'agence de toute perte conformément à l'article 11(1) du *Règlement sur l'agrément des agents en douane*. Pour pouvoir retirer immédiatement les marchandises importées, elle a aussi déposé une garantie de \$50,000, couvrant tous les droits et toutes les taxes exigibles, en conformité de l'article 2b) du *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées*. Les droits de dédouanement immédiat et d'émission de chèques non certifiés ont été suspendus sur instructions données verbalement le 16 novembre 1978, parce qu'Empire avait tiré plusieurs chèques sans provision. Le 28 décembre 1978, Empire a cessé ses activités, sans avoir remis au Ministère le montant des droits et taxes qu'elle avait reçu de la demanderesse. La demanderesse a dû payer au Ministère une fraction, calculée au prorata, du déficit total d'Empire, déduction faite du montant provenant de la réalisation des cautionnements. La demanderesse prétend que le ministère du Revenu national a fait preuve de négligence en permettant à Empire de dédouaner des marchandises pour lesquelles les droits et taxes payables dépassaient le montant du cautionnement déposé auprès du Ministère. Il s'agit de déterminer s'il existe une obligation légale de la Couronne à l'égard de la demanderesse, et le cas échéant, si la défenderesse s'est soustraite à cette obligation.

Arrêt: l'action est rejetée. Le *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées* et les cautionnements requis sous son

the exclusive purpose of protecting the public revenue. However, the clear intent of the *Custom-House Brokers Licensing Regulations* is that the bond is not for the exclusive purpose of securing the revenue to the Crown, but that it also secures "the broker's clients" against loss. Thus the express language of section 11(1) imposes a duty upon the Department to control the conduct of third persons. There has not been negligence in the exercise of the statutory duties under the *Custom-House Brokers Licensing Regulations*. Under section 11(1) Empire had posted a bond in the amount of \$20,000. There is no provision whereby the amount of the bond may be increased during the currency of the licence. There was no evidence that at the time of the grant or renewal of that licence the minimum amount of \$20,000 was not adequate for which reason there was no negligence with respect to the duty owed to the plaintiff under the licensing Regulations.

Timm v. The Queen [1965] 1 Ex.C.R. 174, referred to. *Home Office v. Dorset Yacht Co. Ltd.* [1970] A.C. 1004, referred to. *Rubie v. Faulkner* [1940] 1 All E.R. 285, referred to. *Culford Metal Industries Ltd. v. Export Credits Guarantee Department* (Q.B.D.) *The Times* of London, March 25, 1981, referred to. *O'Rourke v. Schacht* [1976] 1 S.C.R. 53, applied.

ACTION.

COUNSEL:

John L. Finlay for plaintiff.
B. D. Segal and *Carolyn Kobernich* for defendant.

SOLICITORS:

McCarthy & McCarthy, Toronto, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

CATTANACH J.: The plaintiff was incorporated pursuant to the laws of Canada under the corporate name of Berkey Keystone of Canada Limited, by which name the plaintiff was improperly identified in the statement of claim filed on July 23, 1979 that corporate name having been changed to that of Keystone Camera Corporation of Canada Limited, on January 8, 1979 some seven months prior to filing the statement of claim under the former name. At trial the style of cause and the statement of claim were amended to reflect the true corporate name of the plaintiff. No fault is imputed to the solicitors for the plaintiff because

régime ont pour seul but de protéger les recettes du Trésor. Toutefois, sous le régime du *Règlement sur l'agrément des agents en douane*, il est clair que le cautionnement ne vise pas exclusivement à garantir les recettes de la Couronne, mais aussi à garantir «des clients de l'agent» contre toute perte. Ainsi, l'article 11(1) impose expressément au Ministère l'obligation de contrôler la conduite de tiers. Il n'y a pas eu négligence dans l'exécution des obligations légales découlant du *Règlement sur l'agrément des agents en douane*. En application de l'article 11(1), Empire avait fourni un cautionnement de \$20,000. Aucune disposition ne prévoit que le montant du cautionnement peut être augmenté pendant la durée du permis. Rien n'indique qu'à la délivrance ou au renouvellement du permis, le montant minimum de \$20,000 était insuffisant; il n'y a donc pas eu négligence en ce qui concerne l'obligation que la Couronne avait envers la demanderesse sous le régime du *Règlement en matière d'agrément*.

Arrêts mentionnés: *Timm c. La Reine* [1965] 1 R.C.É. 174; *Home Office c. Dorset Yacht Co. Ltd.* [1970] A.C. 1004; *Rubie c. Faulkner* [1940] 1 All E.R. 285; *Culford Metal Industries Ltd. c. Export Credits Guarantee Department* (Q.B.D.) *The Times* de Londres, le 25 mars 1981. Arrêt appliqué: *O'Rourke c. Schacht* [1976] 1 R.C.S. 53.

ACTION.

AVOCATS:

John L. Finlay pour la demanderesse.
B. D. Segal et *Carolyn Kobernich* pour la défenderesse.

PROCUREURS:

McCarthy & McCarthy, Toronto, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE CATTANACH: La demanderesse fut constituée sous le régime des lois du Canada sous la dénomination sociale de Berkey Keystone of Canada Limited, par laquelle elle a été identifiée à tort dans la déclaration du 23 juillet 1979, cette dénomination sociale ayant été changée le 8 janvier 1979, en celle de Keystone Camera Corporation of Canada Limited, environ sept mois avant le dépôt de la déclaration. Au procès, l'intitulé de la cause et la déclaration ont été modifiés de façon à désigner la demanderesse sous sa dénomination sociale exacte. Les procureurs de la demanderesse n'étaient pas en faute puisque celle-ci ne les avait

their client had not made them aware of the change in name.

As is indicated in its corporate name in the corrected style of cause the business of the plaintiff is that of dealing in photographic equipment manufactured by its parent company, Berkey Photo Inc. (or some like name) or according to its parent's specifications in Japan and Hong Kong.

Thus the plaintiff imported into Canada photographic equipment for sale to photographic retailers to the estimated value of 4 million dollars annually and which attracted customs duties and excise taxes in the approximated amount of \$500,000 annually.

Contrary to the evidence of Victor Chernick, the President and General Manager of the plaintiff, there is no impediment to an importer clearing imported wares through customs on his own behalf but I take Mr. Chernick's view to have been that it was more economic to engage customs brokers whose business it is to do this.

At the time when Mr. Chernick first became associated with the plaintiff these services were performed by P.I.E. Canada Limited, a customs broker, and a Mr. Weber was the employee of that company who looked after the plaintiff's importations as his particularly assigned client.

Later Mr. Weber approached Mr. Chernick advising him that P.I.E. Canada Limited had sold its business, that he had severed his connection with that company and, as a principal, had formed a custom brokerage business under the corporate name of Empire Customs Brokers Limited (hereinafter referred to as Empire) and that Empire was bonded and licensed by the Department of National Revenue (see R.S.C. 1970, c. N-15).

Because Mr. Weber was familiar with the products of the plaintiff, their commodity codes and had given satisfactory service as an employee of P.I.E. Canada Limited, Mr. Chernick informed Mr. Weber that the plaintiff would utilize Empire's services. My recollection of the evidence is that this change of brokers took place in 1976 or 1977. In any event Empire acted as customs

pas informés du changement de nom.

Comme l'indique sa dénomination sociale dans l'intitulé corrigé de la cause, la demanderesse fait le commerce du matériel photographique fabriqué soit par sa compagnie mère, connue sous la dénomination sociale de Berkey Photo Inc. (ou sous un autre nom très proche), soit, conformément aux spécifications données par celle-ci, au Japon ou à Hongkong.

Ainsi, la demanderesse importait au Canada du matériel photographique pour distribution aux détaillants; les importations, d'une valeur annuelle de quelque 4 millions de dollars, donnaient lieu à des droits de douane et des taxes d'accise de l'ordre de \$500,000 par an.

Contrairement aux dépositions de Victor Chernick, président-directeur général de la demanderesse, rien n'empêche un importateur de dédouaner ses propres marchandises importées, mais je veux bien admettre que par ses assertions, M. Chernick a simplement voulu dire qu'il serait moins coûteux de retenir les services d'agents en douane à cet effet.

Au moment où M. Chernick fut engagé par la compagnie demanderesse, ce service était assuré par l'agence en douane P.I.E. Canada Limited, dont un employé, M. Weber, était tout spécialement affecté aux importations de la demanderesse.

Par la suite, M. Weber a informé M. Chernick que P.I.E. Canada Limited avait vendu son entreprise, que lui-même avait quitté cette société pour fonder une agence en douane sous la dénomination sociale d'Empire Customs Brokers Limited (ci-après appelée Empire), agence dont il était le patron et couverte par une garantie et titulaire d'un permis du ministère du Revenu national (voir S.R.C. 1970, c. N-15).

Comme M. Weber connaissait parfaitement les marchandises importées par la demanderesse ainsi que leurs cotes, et comme, en tant qu'employé de P.I.E. Canada Limited, il avait jusque-là donné pleine satisfaction, M. Chernick a fait savoir à M. Weber que la demanderesse recourrait aux services d'Empire. Si je me rappelle bien les dépositions faites à l'audience, ce changement d'agent a eu

brokers for the plaintiff at all times material to this action.

The defendant, in her pleadings, admits that Empire held a licence to transact business as a custom-house broker, at all material times, that licence being issued to Empire pursuant to subsection 118(1) of the *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40, which reads:

118. (1) The collector at any port may upon application, subject to the approval of the Minister, issue to any person, being a British subject residing in Canada and being of lawful age and good character, a licence to transact business as a custom-house broker at the port where such licence is issued, and no person shall transact business as a custom-house broker without a licence granted in accordance with this provision; but nothing herein shall be so construed as to prohibit any person from transacting business pertaining to his own importations, or to prohibit duly authorized agents of importers from transacting business as provided for in sections 116 and 117.

By virtue of subsection 118(5) of the *Customs Act* the Minister shall prescribe regulations for carrying the provisions of section 118 into effect, that is to say licensing custom-house brokers and this he has done by *Custom-House Brokers Licensing Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. V, c. 456, subsection 11(1) of which reads:

11. (1) Before a licence is issued or renewed, there shall be deposited with the Department a bond of a guarantee company approved by the Minister of Finance or one or more negotiable Government of Canada bonds in an amount or aggregate amount of not less than \$20,000 as security against loss by the Department or the broker's clients during the period for which the licence or renewal thereof is valid.

Empire deposited with the Department such a bond in the amount of \$20,000 for the period from April 1, 1978 to March 31, 1979.

By virtue of subsection 22(3) of the *Customs Act* the Governor in Council may make regulations prescribing the terms and conditions upon which goods may be entered into Canada free of any requirement that the importer shall, at the time of entry, pay or cause to be paid all duties on the goods so entered and the terms and conditions of any security in respect of such duties thereon.

This he has done by *Release of Imported Goods Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. V, c. 475. Paragraphs 2(b), 2(c) and section 4 of these Regulations are pertinent to this action and read:

lieu en 1976 ou en 1977. Quoi qu'il en soit, Empire a été l'agent en douane de la demanderesse pendant toute la période qui nous intéresse en l'espèce.

^a Dans ses plaidoiries, la défenderesse reconnaît qu'à l'époque en cause, Empire était titulaire d'un permis d'agent en douane, délivré conformément au paragraphe 118(1) de la *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, c. C-40, qui porte:

^b 118. (1) Sous réserve de l'approbation du Ministre, le receveur à un bureau peut, sur demande, émettre à une personne, qui est sujet britannique résidant au Canada, majeure et de bonnes mœurs, un permis l'autorisant à exercer des opérations de courtier en douane au bureau où ce permis est émis, et nulle personne ne doit exercer les opérations de courtier en douane, sans avoir au préalable obtenu un permis en conformité de la présente disposition; mais rien de contenu aux présentes ne doit être interprété de manière à défendre à quelqu'un d'exercer les opérations afférentes à ses propres importations, ou à défendre aux agents régulièrement autorisés d'importateurs d'exercer les opérations prévues aux articles 116 et 117.

^c Le Ministre est tenu par le paragraphe 118(5) de la *Loi sur les douanes* d'établir les règlements pour l'application des dispositions de l'article 118, savoir l'autorisation des agences en douane, ce qu'il a fait par le *Règlement sur l'agrément des agents en douane*, C.R.C. 1978, Vol. V, c. 456, dont le paragraphe 11(1) porte:

^d 11. (1) Avant l'octroi ou le renouvellement d'un agrément, il faut fournir au ministère un cautionnement d'une société de caution agréée par le ministre des Finances, ou une ou plusieurs obligations négociables du gouvernement du Canada représentant une somme ou un montant global d'au moins \$20,000 ce qui garantira le ministère et les clients de l'agent de toute perte pendant la période visée par l'agrément ou son renouvellement.

^e Empire a fourni au Ministère un cautionnement d'un montant de \$20,000 pour la période du 1^{er} avril 1978 au 31 mars 1979.

^f Aux termes du paragraphe 22(3) de la *Loi sur les douanes*, le gouverneur en conseil peut établir des règlements prescrivant les conditions auxquelles des effets peuvent être entrés au Canada sans que l'importateur soit tenu, lors de l'entrée, de payer ou de faire ainsi payer tous les droits visant les effets ainsi déclarés à l'entrée, et les modalités de tout cautionnement à l'égard des droits y applicables.

^g C'est ce qu'il a fait par le *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées*, C.R.C. 1978, Vol. V, c. 475, dont les alinéas 2b) et c) et l'article 4 sont applicables en l'espèce. Les alinéas 2b) et c) portent:

2. Subject to section 97 of the *Customs Act*, imported goods may be released from customs before payment of duties and taxes on such goods, if the importer thereof or a custom-house broker deposits

(b) with the collector security in respect of all duties and taxes payable on the goods released at any one port during the term of the security to the importer or custom-house broker, as the case may be, the amount of which security shall be determined by the collector and be not less than \$25 if deposited by an importer or \$5,000 if deposited by a custom-house broker; or

(c) with the Deputy Minister security in respect of all duties and taxes payable on the goods released at more than one port during the term of the security to the importer or custom-house broker, as the case may be, the amount of which security shall be determined by the Deputy Minister and be not less than \$5,000 if deposited by an importer or \$25,000 if deposited by a custom-house broker.

Under these Regulations, Empire posted a bond in the amount of \$50,000 permitting it to obtain immediate release of imported goods from the Department of National Revenue at any branch at the port of Toronto. This bond was approved at the Toronto port on February 3, 1980.

Section 4 reads:

4. Security deposited under section 2 shall be conditioned on the payment of all duties and taxes on goods released to the importer or custom-house broker who deposits the security,

(a) within five days of their release from customs, in the case of goods that are perishable or that are recorded and controlled by means of an electronic data processing system acceptable to the Deputy Minister; or

(b) within 3 days of their release from customs, in the case of goods other than those referred to in paragraph (a).

Paragraph 4(b) is pertinent to this action. The duties and taxes on goods released to the importer or custom-house broker on behalf of the importer shall be paid within three days of their release from customs.

Mr. Chernick described the practice he followed with Empire. Upon receipt of an invoice from the manufacturer for goods ordered and shipped (a duplicate accompanied the goods), the bill of lading and shipper's declaration showing the fair market value in the currency of the country of origin, and other documents of title were delivered to Empire together with an executed pre-release form. The goods were then released from customs

2. Sous réserve de l'article 97 de la *Loi sur les douanes*, les marchandises importées peuvent être retirées de la douane avant le paiement des droits et des taxes frappant ces marchandises, si l'importateur ou un agent en douane dépose

b) auprès du receveur une garantie couvrant tous les droits et toutes les taxes exigibles à l'égard des marchandises qui sont retirées à un bureau par l'importateur ou l'agent en douane, selon le cas, pendant la durée de la garantie, et le montant de cette garantie doit être fixé par le receveur et être d'au moins \$25 lorsque la garantie est déposée par un importateur et d'au moins \$5,000 lorsqu'elle est déposée par un agent en douane; ou

c) auprès du sous-ministre une garantie couvrant tous les droits et toutes les taxes exigibles sur les marchandises qui sont retirées à plus d'un bureau par l'importateur ou l'agent en douane, selon le cas, pendant la durée de la garantie, et le montant de cette garantie doit être fixé par le receveur et être d'au moins \$5,000 lorsque la garantie est déposée par un importateur et d'au moins \$25,000 lorsqu'elle est déposée par un agent en douane.

En application de ce Règlement, Empire a déposé une garantie de \$50,000 lui permettant de retirer immédiatement les marchandises importées à n'importe quel bureau du ministère du Revenu national au port de Toronto. Cette garantie a été approuvée le 3 février 1980 au port de Toronto.

L'article 4 porte:

4. La garantie déposée en vertu de l'article 2 doit assurer le paiement de tous les droits et de toutes les taxes frappant les marchandises retirées par l'importateur ou par l'agent en douane qui dépose la garantie,

a) dans les 5 jours qui suivent la mainlevée, s'il s'agit de marchandises périssables ou de marchandises qui sont enregistrées et contrôlées au moyen d'un système de traitement électronique des données qui est acceptable au sous-ministre; ou

b) dans les 3 jours de la mainlevée, s'il s'agit de marchandises autres que celles qui sont mentionnées à l'alinéa a).

L'alinéa 4b) est applicable en l'espèce. Les droits et les taxes frappant les marchandises dédouanées par l'importateur ou par l'agent en douane pour le compte de ce dernier, doivent être payés dans les trois jours du dédouanement.

M. Chernick a décrit la méthode suivie par sa compagnie dans ses rapports avec Empire. Sur réception de la facture du fabricant relative aux marchandises commandées et expédiées (un duplicata de cette facture étant joint aux marchandises), il envoyait à Empire le connaissement et l'attestation, faite par l'expéditeur, de la juste valeur marchande de ces marchandises en monnaie du pays d'origine, ainsi que d'autres titres de

to the plaintiff who picked them up from the bonded warehouse.

Empire would then invoice the plaintiff for disbursements and services, the disbursements being in most instances the duty and tax paid (or perhaps to be paid).

Upon the receipt of the invoice from Empire the plaintiff would pay that invoice by cheque payable to Empire.

Mr. Chernick testified to this effect.

The defendant called as a witness another customs broker carrying on business in Toronto and who was the president of the Toronto branch of Dominion Chartered Customs House Brokers Association. This is merely a voluntary association of custom-house brokers devoted to their mutual interests. It is not a governing body in the sense that it prescribes the qualifications to engage in the business, (that is done by the Department of National Revenue) or suggested tariff of fees and the like.

This witness described the practice followed by the company of which he was an officer and shareholder and those of other brokers of which he had personal knowledge.

He testified that brokers posted a security bond which entitled the broker to "immediate release privileges".

That, in my view, is essential for any custom-house broker to attract customers in a competitive business and to provide service. This the Department recognizes and it is to ensure payment of those duties and taxes that the sections of the *Release of Imported Goods Regulations* quoted above were made. That is what section 4 states and paragraph 4(b) states that the duties and taxes shall be paid within three days of the release of the goods. The importer is liable for the duties and taxes but the broker on his behalf may pay these duties and taxes also within the prescribed time limit. The Department looks in the first instance to the broker whose bond has been exacted as surety but under the statute the importer is not relieved of his liability to pay those duties and taxes. There

propriété et une formule signée de dédouanement sur droits garantis. Les marchandises étaient alors dédouanées entre les mains de la demanderesse qui en prenait livraison à l'entrepôt.

^a Empire adressait ensuite à la demanderesse la facture des débours et frais de service, les débours consistant la plupart du temps dans les droits et taxes acquittés (ou, peut-être, à acquitter).

^b Sur réception de la facture d'Empire, la demanderesse la payait par chèque à l'ordre d'Empire.

^c Voilà ce qui ressortait des dépositions de M. Chernick.

^d La défenderesse a cité comme témoin un autre agent en douane de Toronto, président de la section torontoise de l'Association canadienne des courtiers en douane. Cette dernière n'est qu'une amicale, organisée en vue de défendre les intérêts communs des agents en douane. Elle n'est nullement un conseil de direction qui établit les conditions d'exercice de la profession (ce pouvoir relevant du ministère du Revenu national) ou qui ^e recommande un barème des honoraires, etc.

^f Ce témoin a décrit la méthode suivie par la compagnie dont il était un dirigeant et actionnaire, ainsi que ce qu'il savait des méthodes de travail d'autres agents en douane.

^g D'après ce témoin, le dépôt d'un cautionnement assurait aux agents en douane [TRADUCTION] «le droit de dédouanement immédiat».

^h Voilà, à mon avis, une condition essentielle que doivent remplir les agents en douane s'ils veulent fonctionner efficacement et attirer les clients dans un commerce concurrentiel. C'est dans cet ordre d'idées et aussi pour s'assurer le paiement des droits de douane et des taxes que le Ministre a adopté les dispositions susmentionnées du *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées*. Ce principe s'incarne dans l'article 4, et, selon ⁱ l'alinéa 4b), les droits et taxes doivent être payés dans les trois jours du dédouanement. L'importateur est tenu de payer ces droits et taxes, mais ^j l'agent peut les acquitter en son nom dans le délai imparti. Le Ministère s'adresse tout d'abord à l'agent, qui a déposé un cautionnement, ce qui, selon la loi, ne dégage pas l'importateur de sa

is no dispute between counsel for the parties in this respect nor could there be.

The witness called on behalf of the defendant testified as to what were self-evident and ordinary business practices followed by himself and by other brokers of which he knew.

In the ordinary course the broker would pay the duties and taxes payable on the goods released.

In other cases, and when shipments attracted large sums for duties, the broker will not pay the duties and taxes on behalf of the importer unless the importer has provided the broker with funds to do so either with respect to a particular shipment or by a cash deposit held on account with the broker. In that event it would be sound business sense for the importer to require the broker to provide a letter of credit from the broker's banker or a guarantee.

There would be no impediment to the importer paying the duties and taxes exigible directly to the Department.

There is no radical departure in the practice followed by this witness and that described as prevailing between the plaintiff and Empire.

The only possible inference to be drawn is that the duties and taxes payable, while substantial over the year, were not of such a large amount upon a particular shipment that would appear to be beyond the means of Empire to meet. At no time did Empire specifically request an advance from the plaintiff to meet the duties and taxes nor did the plaintiff have a deposit on account with Empire.

As circumstances subsequently disclosed that may well have been what Empire was doing. The funds paid by the plaintiff in discharge of Empire's invoices could have been used by Empire to pay the duties and taxes on the goods released but the plaintiff was not aware of this nor was any specific request made by Empire of the plaintiff for an advance of funds to pay duties and taxes.

Where the practice between Empire and the plaintiff differed from that described by the

responsabilité à cet égard. Les avocats des deux parties n'ont pas pu remettre en question ce principe, et ils ne l'ont pas fait.

Les dépositions du témoin cité par la défenderesse portaient sur les usages de la profession qui se passent d'explications, usages tels que lui-même et d'autres agents en douane de sa connaissance les pratiquent.

Normalement, c'est l'agent en douane qui acquitte les droits et taxes frappant les marchandises dédouanées.

Dans d'autres cas, notamment lorsque le montant des droits est élevé, l'agent en douane n'acquitte pas les droits et taxes pour le compte de l'importateur, à moins que ce dernier ne lui ait remis des fonds soit pour régler les droits frappant une cargaison déterminée, soit à titre de compte de dépôt chez l'agent. Dans ce dernier cas, l'importateur a intérêt à demander à l'agent de lui fournir une garantie ou une lettre de crédit de sa banque.

Rien n'empêche d'ailleurs l'importateur de payer directement au Ministère les droits et taxes exigibles.

Il n'y a aucune différence notable entre la méthode suivie par le témoin et celle qu'observe la demanderesse dans ses rapports avec Empire.

La seule conclusion qu'on puisse tirer de tous ces témoignages, c'est que les droits et les taxes payables, dont le total annuel était considérable, ne représentaient pas, pour chaque arrivage, un montant si élevé qu'Empire ne pouvait les acquitter. Cette compagnie n'a jamais demandé à la demanderesse une avance pour le paiement de ces droits et taxes, et la demanderesse n'a jamais eu un compte de dépôt chez Empire.

Ainsi qu'il ressort des faits subséquents, c'est peut-être bien ce qu'Empire a fait. Elle a pu utiliser les sommes versées par la demanderesse en paiement de ses factures, pour régler les droits et taxes frappant les marchandises dédouanées, mais la demanderesse ne pouvait le savoir, et Empire ne lui a jamais demandé une avance spécifique pour les droits et taxes.

La différence qui sépare les méthodes d'Empire et celles qu'observent les autres agents en douane

defendant's witness was that a customs entry form duly stamped by the Department that duties and taxes had been paid would accompany the broker's invoice for disbursements and services.

Section 17 of the *Custom-House Brokers Licensing Regulations* provides that every broker shall furnish to his client in respect of each import entry passed by the broker on the client's behalf a copy of the import entry form bearing the impression of the official Customs Duty Paid Stamp. It is required that such import entry form stamped as paid shall be furnished by the broker to the client but it is not specified in the Regulation that the form shall accompany the broker's invoice to his client.

No such certification by the Department was attached to Empire's invoices directed to the plaintiff with the request for payment and the plaintiff paid the invoices with despatch. Mr. Chernick testified that such entry forms duly stamped by the Department may have been provided by Empire later but it was his evidence those forms did not accompany the invoices. He was not unduly concerned because the goods were in his possession. He assumed the duties and taxes had been paid.

On November 14, 1978 cheques tendered by Empire to the Department in payment of the duties and taxes on goods pre-released began to bounce.

A cheque in the amount of \$22,244.96 tendered by Empire to discharge the charges on pre-release goods from Interpost Sufferance Warehouse was deposited on November 7, 1978. On November 14, 1978 that cheque was returned to the Department as being without sufficient funds to cover it or N.S.F. The Department was immediately in touch with Empire on November 14, 1978 and a replacement cheque was given that same day. It was a certified cheque so Empire must have had on deposit sufficient funds to cover it. There was no evidence as to the source of these funds.

On that same day Empire's cheque in the amount of \$34,041.94 also tendered at the Interpost Sufferance Warehouse for the pre-release of goods was deposited by the Department on

tient à ce que ces derniers, au dire du témoin cité par la défenderesse, joignent toujours à leur facture des débours et frais de service la formule de déclaration d'importation, frappée du cachet du Ministère portant la mention «Droits acquittés».

Aux termes de l'article 17 du *Règlement sur l'agrément des agents en douane*, tout agent doit fournir à ses clients, à l'égard de chaque déclaration d'importation qu'il fait en leur nom, une copie de cette déclaration sur laquelle aura été apposé le timbre portant la mention «Droits acquittés». Cet article prévoit donc que l'agent en douane doit remettre à son client une copie de la déclaration frappée du cachet des droits acquittés, mais sans préciser que cette copie doit être jointe à la facture adressée au client.

Empire n'a jamais joint aux factures adressées à la demanderesse ce genre d'attestation de paiement délivrée par le Ministère, et la demanderesse les a toujours acquittées avec diligence. Selon M. Chernick, Empire a pu envoyer par la suite ces déclarations en douane frappées du cachet du Ministère, mais elles n'étaient pas jointes aux factures. Présument que les droits et les taxes avaient été acquittés puisqu'il avait les marchandises en sa possession, il ne se faisait pas trop de souci à ce sujet.

Dès le 14 novembre 1978, la banque a commencé à rejeter pour défaut de provision les chèques émis par Empire pour acquitter les droits et taxes frappant des marchandises dédouanées sur droits garantis.

Le 7 novembre 1978, le Ministère déposa un chèque de \$22,244.96 remis par Empire en paiement des droits et taxes frappant des marchandises dédouanées sur droits garantis de l'entrepôt Interpost Sufferance Warehouse, mais le chèque fut renvoyé au Ministère le 14 novembre 1978 pour insuffisance de fonds. Le Ministère s'est immédiatement mis en rapport avec Empire, qui lui a remis un chèque de rechange le même jour. Celui-ci étant un chèque certifié, Empire devait avoir dans son compte une provision suffisante. Rien n'a été dit au sujet de l'origine de cette provision.

A la même date du 7 novembre 1978, le Ministère déposa un chèque d'un montant de \$34,041.94 présenté par Empire en paiement des droits et taxes frappant des marchandises dédouanées sur

November 7, 1978 and was returned marked N.S.F. on November 14, 1978. That cheque was also replaced by a certified cheque on November 14, 1978 at the behest of the Department.

On November 15, 1978 Empire's cheque in the amount of \$8,539.66 tendered at Toronto International Airport in payment for duties and taxes on pre-released goods was returned on November 15, 1978. A replacement cheque was presented on November 16, 1978.

A cheque in the amount of \$1,562.62 was returned as N.S.F. on November 17, 1978. Empire was notified on that date and a good replacement cheque was received on November 23, 1978.

A cheque in the amount of \$5,607.86 tendered by Empire for the customs and excise charges on goods pre-released at Mid-Continent Trust Terminal on November 17, 1978 was returned N.S.F. on November 22, 1978. Empire was notified on that date and a replacement cheque was forthcoming on November 23, 1978.

None of these cheques written by Empire was in payment of goods pre-released on behalf of the plaintiff.

On November 16, 1978 Mr. Mills, the Superintendent of Long Room operations, Toronto Region, telephoned the manager or superintendent of each of the seven offices at the port of Toronto advising them that the pre-release and uncertified cheque privileges of Empire were suspended and that the release of any goods presented by Empire were to be effected on a live entry certified cheque basis only. That means no pre-release—cash on the barrel-head or no release.

However on November 17, 1978 the goods for which Empire's uncertified cheque in the amount of \$5,607.86 was tendered were released at Mid-Continent Trust Terminal. The explanation proffered was that this Terminal is a large and busy operation with over 100 customs employees working there and that the advice received by the Superintendent from Mr. Mills had not been com-

droits garantis du même entrepôt Interpost Sufferance Warehouse, et, le 14 novembre 1978, le chèque fut aussi retourné pour insuffisance de fonds. Le même jour, sur les instances du Ministère, Empire l'a remplacé par un chèque certifié.

Un chèque d'un montant de \$8,539.66 présenté le 15 novembre 1978 par Empire, en paiement des droits et taxes frappant des marchandises dédouanées sur droits garantis à l'aéroport international de Toronto, fut rejeté le même jour par la banque et remplacé le lendemain par Empire.

Un autre chèque de \$1,562.62 fut rejeté le 17 novembre 1978 pour insuffisance de fonds. Informée le même jour, Empire l'a remplacé le 23 novembre 1978 par un autre chèque, avec provision celui-là.

Un chèque d'un montant de \$5,607.86, émis le 17 novembre 1978 par Empire en paiement des droits de douane et des taxes d'accise frappant des marchandises dédouanées sur droits garantis, du terminus Mid-Continent Trust Terminal, fut rejeté le 22 novembre 1978 pour insuffisance de fonds. Informée le même jour, Empire a remis le chèque de rechange le 23 novembre 1978.

Aucun de ces chèques n'a été tiré par Empire en paiement des droits frappant les marchandises dédouanées sur droits garantis pour le compte de la demanderesse.

Le 16 novembre 1978, M. Mills, responsable des salles des comptoirs de la région de Toronto, a téléphoné aux directeurs et responsables des sept bureaux du port de Toronto pour les informer qu'Empire n'avait plus le droit de dédouanement immédiat ni d'émission de chèques non certifiés, et que cette agence ne pourrait désormais dédouaner des marchandises qu'après paiement, chaque fois, par chèque certifié. Donc, plus de dédouanement sans paiement des droits: point de paiement comptant, point de dédouanement!

Le 17 novembre 1978, toutefois, Empire a pu dédouaner des marchandises du terminus Mid-Continent Trust Terminal, sur présentation d'un chèque non certifié de \$5,607.86. Selon les explications données par la suite, il s'agit d'un grand entrepôt très actif, avec plus de 100 douaniers au travail, et le responsable n'avait pas communiqué les instructions de M. Mills au douanier qui, le 17

municated to the particular customs officer who released this shipment on November 17, 1978 to Empire on a pre-release uncertified cheque basis.

There were no such releases to Empire subsequent to November 17, 1978.

On November 20, 1978 Mr. Mills confirmed to each of the seven Toronto branches his verbal advice of November 16, 1978.

Mr. Mills' action in this respect was prompted by the deluge of Empire's N.S.F. cheques.

Sometime in mid-November Mr. Mills discussed this matter with Mr. Weber as a principal in Empire at the Customs Long Room in the main Toronto office of the Department. Mr. Weber indicated that he was trying to keep the business afloat and that he was trying to become sufficiently solvent to pay his debts and requested the Department's forbearance for a short period. The Department did not take immediate steps to close Empire down but gave him time to come up with the money to pay the outstanding obligations for duties and taxes to the Department. That time was about one month because Mr. Mills advised Mr. Neville by memorandum dated December 28, 1978 that Mr. Weber had called and advised him that he had shut down the business office of Empire. In response to an enquiry if he was going to surrender his brokerage licence he said not at that time but would await what the outcome was regarding the outstanding amount of money owed to the Department.

Prior thereto however, Empire had billed the plaintiff by invoices dated October 26, 1978 for \$372.55 and \$179.43 and on November 15, 1978, for \$2,222.76. The total of these three items I compute to be \$2,774.74. By invoice dated November 20, 1978 Empire billed the plaintiff for \$23,658.62.

The first two invoices dated October 26, 1978 for \$372.55 and \$179.43 totalling \$551.98 are indicated thereon as having been paid by the plaintiff by its cheque numbered 10655 dated December 8, 1978 in the amount of \$3,674.76.

The invoice dated November 15, 1978 for \$2,222.76 is indicated as having been paid by the

novembre 1978, a permis à Empire de dédouaner cet envoi sur présentation d'un chèque non certifié.

Après le 17 novembre 1978, il n'y a plus eu de dédouanement sur droits garantis de la part d'Empire.

Le 20 novembre 1978, M. Mills a confirmé à chacun des sept bureaux de Toronto ses instructions données verbalement le 16 novembre 1978.

La décision de M. Mills était motivée par l'avalanche de chèques sans provision tirés par Empire.

Vers la mi-novembre, M. Mills a eu un entretien à ce sujet avec M. Weber, le patron d'Empire, dans la salle des comptoirs de la douane au bureau principal du Ministère à Toronto. M. Weber, indiquant qu'il faisait des efforts pour éviter la faillite de l'entreprise et rendre celle-ci suffisamment solvable afin de payer les dettes, a sollicité la patience du Ministère pour quelque temps. Le Ministère n'a donc pris aucune mesure immédiate pour fermer l'entreprise, mais lui a donné le temps nécessaire pour se procurer de l'argent et acquitter tous les droits et les taxes qu'il devait encore. Le délai ainsi accordé était d'environ un mois, puisque, le 28 décembre 1978, M. Mills a informé M. Neville, par note de service, que M. Weber l'avait appelé pour le mettre au courant de la fermeture d'Empire. En réponse à la question de savoir s'il allait remettre son permis d'agent, l'intéressé a déclaré qu'il n'entendait pas le faire pour le moment, mais qu'il attendrait de savoir ce qu'il adviendrait de l'argent dû au Ministère.

Auparavant, Empire avait cependant adressé à la demanderesse des factures de \$372.55 et \$179.43 le 26 octobre 1978, et \$2,222.76 le 15 novembre 1978, soit au total \$2,774.74. Le 20 novembre 1978, la demanderesse reçut une autre facture d'Empire pour \$23,658.62.

Les deux premières factures en date du 26 octobre 1978, de \$372.55 et de \$179.43 respectivement, soit au total \$551.98, ont été payées par la demanderesse, ainsi qu'il est indiqué sur ces factures mêmes, par chèque n° 10655 en date du 8 décembre 1978, au montant de \$3,674.76.

Il ressort des inscriptions faites par la demanderesse sur la facture de \$2,222.76 du 15 novembre

plaintiff's cheque No. 10675 dated November 27, 1978 in the amount of \$2,981.04 and the invoice dated November 20, in the amount of \$23,658.62 is endorsed by the plaintiff as having been paid by the plaintiff's cheque No. 10675 in the amount of \$2,981.04 and cheque No. 10670 dated November 20, 1978 in the amount of \$23,000 and cheque No. 10675 dated November 27, 1978.

Thus I compute that Empire billed the plaintiff for a total amount of \$25,881.37 from October 26 to November 20, 1978 and the plaintiff paid to Empire by cheques Nos. 10655, 10670 and 10675 a total amount of \$29,615.80. The endorsements on these three cheques indicate that they were deposited to the credit of Empire.

The Department computes that \$25,789.50 is owing for duties and excise taxes on goods imported by the plaintiff.

The plaintiff does not dispute the accuracy of the amount of duties and excise taxes unpaid and accordingly I do not consider it essential to attempt to reconcile the discrepancies in the amounts. One thing is certain and that is that Empire did not pay to the Department the amount of \$25,789.50 and it is equally certain that the plaintiff paid to Empire the amounts of all Empire's invoices in an amount in excess of \$25,789.50. It clearly follows that Empire did not remit to the Department the sum of \$25,789.50 in payment of duties and excise taxes which it had received from the plaintiff to do or, as the plaintiff understood it, as reimbursement to Empire for that payment which Empire should have made but did not make.

The plaintiff was not the only client of Empire to suffer the same kind of loss. There were four others.

The total owing by the plaintiff and the four other clients was \$108,161.81. After deducting \$70,000 realized from the surety and performance bonds (less a debt of \$154 by Empire to the Department not involving an importer) the shortfall was \$38,315.81.

This amount of \$38,315.81 was collected by the Department from the importers (in whom the ultimate liability lay under the *Customs Act*) on a pro rata basis according to the amount owed by

1978, que celle-ci a été payée par chèque n° 10675 daté du 27 novembre 1978, au montant de \$2,981.04, et des inscriptions faites sur la facture de \$23,658.62 du 20 novembre, que celle-ci a été payée par chèque n° 10675 de la demanderesse, au montant de \$2,981.04, et par chèque n° 10670 du 20 novembre 1978 au montant de \$23,000, ainsi que par chèque n° 10675 du 27 novembre 1978.

Selon mes calculs, Empire a adressé à la demanderesse pour la période du 26 octobre au 20 novembre 1978, une facture totale de \$25,881.37, et cette dernière lui a payé au total \$29,615.80 par chèques n°s 10655, 10670 et 10675. L'endorsement de ces chèques indique qu'ils ont été déposés au crédit d'Empire.

Le Ministère établit à \$25,789.50 le montant dû des droits de douane et taxes d'accise frappant les marchandises importées par la demanderesse.

Comme la demanderesse ne conteste pas l'exactitude du montant des droits et taxes d'accise impayés, il n'est pas nécessaire de rapprocher ces chiffres divergents. Ce qu'il y a de certain, c'est qu'Empire n'a pas payé au Ministère la somme de \$25,789.50 et que la demanderesse a réglé toutes les factures d'Empire, soit plus de \$25,789.50. Il s'ensuit qu'Empire n'a pas versé au Ministère, en paiement des droits de douane et taxes d'accise, la somme de \$25,789.50 reçue à cet effet de la demanderesse, qui croyait ainsi rembourser Empire des droits que cette dernière devait acquitter, mais qu'elle n'a pas acquittés.

La demanderesse n'était pas la seule cliente d'Empire à subir une telle perte. Il y en avait quatre autres.

La demanderesse et ces quatre autres clients doivent au Ministère \$108,161.81 au total. Déduction faite de \$70,000 provenant de la réalisation du cautionnement (moins \$154 dus par Empire au Ministère et n'ayant aucun rapport avec des importateurs), il manquait donc \$38,315.81.

Le Ministère a recouvré cette somme de \$38,315.81 auprès des importateurs (lesquels sont tenus responsables par la *Loi sur les douanes*, des droits et taxes à payer) au prorata des sommes

each. The plaintiff's share came to \$9,134.49 which the plaintiff paid under protest.

When Mr. Mills cut off the pre-release and uncertified cheque privileges of Empire because of its obvious financial instability he did not inform any of the importers including the plaintiff forthwith.

An enquiry was made by him in a telephone call to the plaintiff's office on November 29, 1978 which call was answered by a clerk. The substance of that call, as understood by the clerk, was that it was an enquiry whether the plaintiff had paid funds to its broker to cover duties and excise taxes. It may have opened with a demand for payment from the plaintiff followed by the clerk's advice the account had been paid to Empire.

On being informed of this message Mr. Chernick checked the dates of the importations and satisfied himself that cheques in the amount of \$2,981.04 and \$23,000 had been forwarded to Empire to pay the duties and taxes.

On December 6, 1978 Mr. Mills spoke to Mr. Chernick and informed him that Empire had not paid outstanding duties and taxes. He asked Mr. Chernick to produce the invoices and cheques in payment thereof to Empire which Mr. Chernick did.

When Mr. Chernick learned from Mr. Mills on December 6, 1978 that Empire had not paid the duties and taxes he immediately got in touch with Mr. Weber. Mr. Weber gave Mr. Chernick no satisfactory explanations as to the problems he faced but he did reassure Mr. Chernick that if there was a short-fall there was no need for concern because Empire's bonds were sufficient to indemnify the plaintiff for any loss.

Mr. Weber took the plaintiff's account to another broker, X M Customs Brokers Limited and the plaintiff gave its power of attorney to these brokers.

The Department suspended Empire's pre-release privileges on November 16, 1978 by verbal instruction followed by written confirmation to all Toronto branches on November 20, 1978.

dues. La demanderesse a payé, sous réserve, sa part de \$9,134.49.

Lorsque, par suite de la situation financière visiblement instable d'Empire, M. Mills a mis fin à son droit de dédouanement sur droits garantis et de paiement par chèques non certifiés, il n'en a pas informé immédiatement les importateurs, dont la demanderesse.

Le 29 novembre 1978, il téléphona au bureau de la demanderesse. Selon le commis qui a pris la communication, il voulait savoir si la demanderesse avait remis des fonds à son agent en douane pour acquitter les droits de douane et les taxes d'accise. Il se peut qu'il ait exigé un paiement de la part de la demanderesse, ce à quoi le commis a répondu que l'argent avait déjà été payé à Empire.

Mis au courant, M. Chernick a vérifié les dates des importations et s'est assuré que les chèques aux montants respectifs de \$2,981.04 et de \$23,000 avaient été envoyés à Empire pour acquitter les droits et taxes.

Le 6 décembre 1978, M. Mills a informé M. Chernick qu'Empire n'avait pas payé les droits et taxes exigibles. Il lui a demandé de produire les factures et les chèques de paiement, ce qu'a fait M. Chernick.

Aussitôt qu'il apprit de M. Mills, le 6 décembre 1978, qu'Empire n'avait pas payé les droits et taxes dont s'agit, M. Chernick se mit immédiatement en rapport avec M. Weber. Sans lui donner d'explications satisfaisantes sur ses difficultés, M. Weber lui a assuré que s'il y avait un déficit, il ne fallait pas s'en inquiéter puisque le cautionnement de garantie d'Empire suffirait pour indemniser la demanderesse de toute perte.

M. Weber a transféré le compte de la demanderesse à une autre agence en douane, X M Customs Brokers Limited, à laquelle la demanderesse a donné procuration.

Le Ministère a suspendu le droit d'Empire d'effectuer les dédouanements sur droits garantis, par instructions données verbalement le 16 novembre 1978 à tous les bureaux de douane de Toronto et confirmées par écrit le 20 novembre 1978.

In mid-November Mr. Mills spoke to Mr. Weber of Empire demanding to know what he was going to do about the outstanding amounts due. He did not cancel Empire's licence but permitted Empire to continue its business on a cash basis to afford Mr. Weber the opportunity to recoup and pay the debts. This state of affairs persisted until December 28, 1978.

On December 6, 1978 when Mr. Mills discussed the matter with Mr. Chernick who produced the invoices and cheques in payment to Empire there was no discussion of a possible short-fall from the bonds or that the plaintiff would be liable therefor.

On November 14, 1978 Mr. Mills knew Empire's cheques were bouncing. Empire's privileges were suspended November 16, 1978.

On November 20, 1978 the plaintiff wrote a cheque to Empire for \$23,000 and on November 27, 1978 a further cheque to Empire for \$2,981.04. This was after the suspension of Empire on November 16, 1978 and before any intimation was given to the plaintiff that Empire had forfeited its pre-release and uncertified cheque privileges.

By virtue of section 5 of the *Release of Imported Goods Regulations* where the amount of a security bond required of custom-house brokers in accordance with paragraphs 2(b) and (c) has been deposited and, in the opinion of the collector or the Deputy Minister as the case may be, the maximum amount of duty and taxes likely to be outstanding at any time during the term of the security is greater than the security then the broker who deposited the bond may be required to execute a new bond for that greater amount. The converse is equally so.

To ensure that a pre-release bond is adequate each station at a port reports over a period of a time frame the amount of business transacted by a broker each day.

Thus there is a weekly summary of the transactions of each broker from all stations sent to the accounts supervisor.

A la mi-novembre, M. Mills a demandé à M. Weber de l'agence Empire ce qu'il comptait faire au sujet des sommes dues. Il n'a pas révoqué le permis d'Empire, mais lui a permis de continuer à fonctionner par paiements au comptant, pour donner à M. Weber le temps de se rattraper et de payer ses dettes. Cet état de choses n'a pris fin que le 28 décembre 1978.

Le 6 décembre 1978, lorsque M. Mills parla de l'affaire avec M. Chernick qui lui produisit à cette occasion les factures et les chèques de paiement encaissés par Empire, il n'était nullement question d'une insuffisance éventuelle du cautionnement, laquelle engagerait la responsabilité de la demanderesse.

Dès le 14 novembre 1978, M. Mills savait qu'Empire avait tiré des chèques sans provision, et il a décidé de suspendre ses privilèges le 16 novembre 1978.

Le 20 novembre 1978, la demanderesse envoya à Empire un chèque de \$23,000 et, le 27 novembre 1978, un autre chèque de \$2,981.04. Ces paiements eurent lieu après qu'Empire fut suspendue le 16 novembre 1978, et avant que la demanderesse ne fût informée de la déchéance d'Empire en matière de dédouanement sur droits garantis et de paiement par chèques non certifiés.

Aux termes de l'article 5 du *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées*, lorsque le montant du cautionnement de garantie requis de l'agent en douane, conformément aux alinéas 2b) et c), a été déposé et que le receveur ou le sous-ministre, selon le cas, est d'avis que le montant maximal des droits et des taxes qui pourrait être impayé au cours de la durée de la garantie est supérieur au montant de la garantie déposée, alors l'agent en douane peut être tenu de déposer un nouveau cautionnement équivalant à ce montant supérieur. Il en est de même de l'inverse.

Pour s'assurer que le cautionnement est suffisant pour couvrir les droits à payer, chaque bureau relevant d'un port doit rendre compte périodiquement de la valeur des opérations effectuées chaque jour par chaque agent en douane.

Ainsi, tous les bureaux envoient au responsable des comptes un résumé hebdomadaire des opérations effectuées par chaque agent en douane.

Because of the number of brokers it is impossible to review these records every week.

The practice in vogue results in every broker being monitored at two-month intervals. The accounts of every broker are checked and while it is not possible to adhere to a two-month schedule with rigid exactitude the two-month schedule is approximately met.

This is reflected in the review of the accounts of Empire.

For the week beginning January 9, 1978 the highest total three days duties and taxes was \$23,400 odd.

For the week of February 20, 1978 the highest total three days duties and taxes was \$7,345 odd.

For the week of April 24, 1978 the highest of three days duties and taxes was \$33,000 odd.

For the week of June 12, 1978 the highest of three days duties and taxes was \$35,735 odd.

For the week of September 11, 1978 the highest of three days duties and taxes was \$20,638 odd.

The reviews are very close to two-month intervals.

In each instance the guarantee bond in the amount of \$50,000 exceeded the highest of the three days in each week and indicated no necessity to increase the amount of the bond.

The next review, based upon a two-month interval from the week ending September 15, 1978 would be mid-November 1978.

There was no plan to carry out a security review of Empire in November, 1978 but the reason therefor is obvious.

Empire's financial responsibility must have reached a nadir about November 14, 1978 when its cheques began to bounce.

Vu le nombre d'agents en douane en exercice, il n'est pas possible de dépouiller ces rapports chaque semaine.

L'usage s'est donc établi de contrôler tous les deux mois les comptes de chaque agent en douane. Ces comptes sont vérifiés, et si le calendrier n'est pas observé de manière rigoureuse, l'échéancier de deux mois est à peu près respecté.

C'est ce qui ressort du contrôle des comptes d'Empire.

Pour la semaine du 9 janvier 1978, le total le plus élevé des droits et taxes, pour trois jours, était de quelque \$23,400.

Pour la semaine du 20 février 1978, le total le plus élevé des droits et taxes, pour trois jours, était de quelque \$7,345.

Pour la semaine du 24 avril 1978, le total le plus élevé des droits et taxes, pour trois jours, était de quelque \$33,000.

Pour la semaine du 12 juin 1978, le total le plus élevé des droits et taxes, pour trois jours, était de quelque \$35,735.

Pour la semaine du 11 septembre 1978, le total le plus élevé des droits et taxes, pour trois jours, était de quelque \$20,638.

Ces contrôles ont eu lieu à peu près à deux mois d'intervalle.

Dans chaque cas, le cautionnement de \$50,000 dépassait le total le plus élevé de trois jours de droits et taxes par semaine, de sorte qu'il n'était pas nécessaire d'augmenter le montant du cautionnement.

Le contrôle à effectuer deux mois après la semaine finissant le 15 septembre 1978 devait avoir lieu à la mi-novembre 1978.

Aucun contrôle du cautionnement d'Empire n'a été prévu pour novembre 1978, et pour cause.

La situation financière d'Empire doit être tombée au plus bas vers le 14 novembre 1978, lorsque ses chèques ont commencé à être rejetés pour insuffisance de provision.

Empire's pre-release and uncertified cheque privileges were suspended on November 16, 1978.

Because the guarantee bond is surety for uncertified cheques for the duties and taxes on goods pre-released it follows that since these privileges were cancelled a bond would not serve the purpose for which it was intended.

At an unspecified date near the end of January, 1979 Mr. Chernick had a discussion with an officer of the Department of National Revenue, Customs and Excise Division, to the effect that a review of Empire's transactions would doubtlessly disclose a short-fall in an amount not then determined but that the plaintiff would be responsible. Mr. Chernick expressed his view that this was not just since he had paid all duties and taxes on goods imported by the plaintiff to Empire.

By letter dated February 1, 1979, R. J. Neville, Regional Collector for the Department of National Revenue, by registered post advised the plaintiff that Empire failed to meet its obligations under its immediate release privileges and the amount of \$25,789.50 was owed for duties and taxes unpaid on two importations, delivery of which was taken by Empire on behalf of the plaintiff in the amounts of \$23,598.62 and \$2,190.88.

The letter continued to state that under the *Customs Act* the liability to pay duties and taxes remained with the plaintiff notwithstanding that the amount of the duties and taxes had been paid to Empire and the legal liability upon the plaintiff was not removed until Empire in turn paid the amount to the Crown.

This is an accurate statement of the liability imposed on an importer under the *Customs Act* and is not disputed by the plaintiff.

The letter continued to state that the guarantee bonds posted by Empire would be realized by the Department which would result in an abatement to the plaintiff.

By further registered letter dated February 19, 1979 the Department advised the plaintiff that the duties and taxes payable by the plaintiff after

Elle fut déchuë le 16 novembre 1978 de son droit de dédouaner sur droits garantis et de payer par chèques non certifiés.

Le cautionnement ayant pour objet de garantir les chèques non certifiés présentés en paiement des droits et taxes frappant les marchandises dédouanées sur droits garantis, il s'ensuit que, par suite de la révocation du privilège, le cautionnement ne servirait pas les fins pour lesquelles il a été constitué.

Vers la fin de janvier 1979, M. Chernick a eu un entretien avec un fonctionnaire du ministère du Revenu national, Division des douanes et de l'accise, qui lui a expliqué qu'un contrôle des opérations d'Empire aurait fait certainement ressortir un déficit d'un montant non déterminé, à l'époque, mais que la demanderesse serait tenue responsable. M. Chernick a répondu que c'était injuste puisqu'il avait déjà payé à Empire tous les droits et taxes frappant ses importations.

Par lettre recommandée en date du 1^{er} février 1979, R. J. Neville, receveur régional du ministère du Revenu national, a informé la demanderesse qu'Empire avait manqué à ses obligations découlant de son privilège de retrait immédiat, et que des droits et taxes s'élevant à \$25,789.50 étaient dus pour deux arrivages dont Empire avait pris livraison pour le compte de la demanderesse, ces droits étant de \$23,598.62 pour l'un, et de \$2,190.88 pour l'autre.

La lettre rappelle que, sous le régime de la *Loi sur les douanes*, la demanderesse était tenue à l'obligation de payer les droits et taxes, lors même qu'elle en a versé le montant à Empire, et qu'elle y était légalement tenue tant qu'Empire n'aurait pas versé ce montant à la Couronne.

La demanderesse ne conteste pas cette énonciation exacte de la responsabilité des importateurs, telle que la prévoit la *Loi sur les douanes*.

La lettre ajoute que le Ministère réaliserait le cautionnement d'Empire, et que la responsabilité de la demanderesse en serait réduite d'autant.

Par une autre lettre recommandée en date du 19 février 1979, le Ministère a informé la demanderesse que, compte tenu de la somme recouvrée par

taking into account the recovery from the surety bonds was \$9,134.49 payment of which was demanded within 30 days from the date of the letter failing which recovery would be sought by legal action.

On April 2, 1979 the plaintiff paid the amount so demanded under protest.

Against this background the plaintiff brought this action, not founded on contract, there being no privity of contract between the plaintiff and the Department, but founded on tort seeking damages in the amount of \$9,134.49 as the measure of its damages, having been obliged to pay that amount by reason of the negligence alleged on the part of servants of the Crown within the scope of their duties as such.

The basic allegations of negligence by the servants of the Crown asserted by the plaintiff are as set out in paragraphs 11 and 12 of the statement of claim.

In paragraph 11 the negligence imputed is that the Department of National Revenue, through its responsible employees, allowed Empire to release goods the duties and taxes on which were in excess of the amount of the bonds deposited with the Department.

In paragraph 12 the negligence alleged is that no effort was made by the Department to collect the duties and taxes from Empire for two months after these duties and taxes were supposed to be paid by Empire.

With respect to the allegations in paragraph 11 of the statement of claim the bonds deposited by Empire, one in the amount of \$20,000 under the *Custom-House Brokers Licensing Regulations* made by the Minister under the authority conferred upon him by subsection 118(5) of the *Customs Act* and the other in the amount of \$50,000 under the *Release of Imported Goods Regulations* made by the Governor in Council under the authority conferred upon him by subsection 22(3) of the *Customs Act*, the two in the total amount of \$70,000, were \$38,315.81 short of the amount of \$108,161.81 owed by Empire for duties and taxes on goods pre-released on behalf of its clients and \$154 owed to the Department unrelated to duties and taxes on client's imported goods. The total

réalisation du cautionnement, la demanderesse était encore tenue à des droits et taxes s'élevant à \$9,134.49, qui devaient être payés dans les 30 jours de la date de la lettre, faute de quoi le recouvrement serait fait par voie judiciaire.

Le 2 avril 1979, la demanderesse a payé, sous réserve, la somme requise.

C'est dans ce contexte que la demanderesse a intenté cette action sur la base, non d'un contrat, puisqu'il n'y a aucune relation contractuelle entre elle et le Ministère, mais d'un délit civil, pour réclamer \$9,134.49 à titre de réparation, la demanderesse ayant dû payer cette somme par suite de la négligence qu'elle reproche aux préposés de la Couronne dans l'exercice de leurs fonctions.

L'allégation principale de négligence, reprochée par la demanderesse aux préposés de la Couronne, figure aux paragraphes 11 et 12 de la déclaration.

Selon le paragraphe 11, les fonctionnaires responsables du ministère du Revenu national ont fait preuve de négligence en permettant à Empire de dédouaner des marchandises pour lesquelles les droits et taxes payables dépassaient le montant du cautionnement déposé auprès du Ministère.

Selon le paragraphe 12, le Ministère a commis la négligence de ne rien faire pendant deux mois pour recouvrer les droits et taxes qu'Empire aurait dû acquitter.

En ce qui concerne les allégations faites au paragraphe 11 de la déclaration, les deux cautionnements fournis par Empire, l'un de \$20,000 en application du *Règlement sur l'agrément des agents en douane*, établi par le Ministre en vertu des pouvoirs qu'il tient du paragraphe 118(5) de la *Loi sur les douanes*, et l'autre de \$50,000 en application du *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées*, établi par le gouverneur en conseil en vertu des pouvoirs qu'il tient du paragraphe 22(3) de la *Loi sur les douanes*, soit au total \$70,000, étaient de \$38,315.81 inférieurs au montant de \$108,161.81 que devait Empire à titre de droits et taxes frappant les marchandises dédouanées sur droits garantis pour le compte de ses clients, à part la somme de \$154 due par

amount of the indebtedness of Empire to the Department at November 16, 1978 when its pre-release privileges were suspended was \$10,831.81.

By virtue of section 5 of the *Release of Imported Goods Regulations* the amount of the bond deposited by Empire in the amount of \$50,000 could be increased or decreased.

As the evidence has disclosed and has been detailed previously the Department reviews the transactions of all brokers at the port approximately every two months to ascertain if a change in the amount of a broker's bond should be required.

The last review of the \$50,000 bond deposited by Empire for its pre-release privileges was for the week ending September 15, 1978.

Essentially therefore, the allegation of negligence in paragraph 12 is that the Department was derelict in not reviewing Empire's account in the period subsequent to September 15, 1978 and prior to November 16, 1978.

In essence the allegation of negligence by the employees of the Department in paragraph 12 of the statement of claim is that the prescribed period of three days within which a broker with pre-release privileges must pay the duties and taxes thereon in accordance with paragraph 4(b) of the *Release of Imported Goods Regulations* was allowed to pass without payment and without effort to secure payment from Empire.

Corollary to the negligence pleaded in the statement of claim counsel for the plaintiff advanced in argument that the Department was negligent in failing to make known to the plaintiff, upon whom ultimate liability for payment lay as importer, forthwith upon the expiry of three days of the pre-release of imported goods that Empire had not paid the duties and taxes owing thereon.

As a corollary to the allegations of negligence in the statement of claim counsel for the plaintiff also

Empire au Ministère et n'ayant aucun rapport avec les droits et taxes frappant les importations de ses clients. Au 16 novembre 1978, date de la suspension de son privilège de dédouanement sur droits garantis, Empire devait au Ministère la somme totale de \$10,831.81.

En application de l'article 5 du *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées*, le receveur ou le sous-ministre peut relever ou abaisser le cautionnement de \$50,000 déposé par Empire.

Selon les témoignages rappelés en détail plus haut, le Ministère contrôle à peu près une fois tous les deux mois les opérations effectuées au port par chaque agent en douane, pour voir s'il y a lieu de modifier le montant du cautionnement fourni par cet agent.

Le dernier contrôle du cautionnement de \$50,000 fourni par Empire en garantie des droits à payer portait sur la semaine qui prit fin le 15 septembre 1978.

Le paragraphe 12 allègue donc, essentiellement, que le Ministère a manqué à ses responsabilités pour ne pas avoir contrôlé le compte d'Empire pour la période du 15 septembre au 16 novembre 1978.

En somme, la négligence reprochée aux fonctionnaires du Ministère par le paragraphe 12 de la déclaration consisterait à laisser passer, sans paiement par Empire et sans aucun effort de leur part pour la faire payer, le délai de trois jours fixé aux agents en douane jouissant du privilège de dédouanement sur droits garantis, pour payer les droits et taxes conformément à l'alinéa 4b) du *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées*.

Comme corollaire de l'allégation de négligence faite dans la déclaration, l'avocat de la demanderesse soutient à l'audience que le Ministère a fait preuve de négligence en omettant d'informer immédiatement la demanderesse, laquelle en sa qualité d'importatrice, était ultimement tenue à l'obligation de payer, qu'à l'expiration du délai de trois jours imparti pour le paiement des droits et taxes frappant les marchandises dédouanées sur droits garantis, Empire ne les avait pas acquittés.

Comme corollaire de la même allégation, l'avocat de la demanderesse soutient encore que les

contended that the officers of the Department were derelict in not advising the plaintiff forthwith that Empire was financially irresponsible when it was learned on November 14, 15 and 16 that Empire's cheques tendered in payment of duties and taxes of its clients other than the plaintiff were dishonoured, but delayed until December 6, 1978 or November 29, 1978 in doing so and not advising the plaintiff on either occasion that it would be liable for any deficiency not covered by the amount of the bonds until February 1, 1979 at which time the amount of the short-fall had not been determined.

Still further contentions of negligence were made that an entry was released on November 17, 1978 after pre-release privileges to Empire had been suspended on November 16, 1978 and that after Empire's immediate release privileges were suspended on November 16, 1978 (of which the plaintiff was not notified) Empire was permitted to continue in business until Mr. Weber voluntarily caused Empire to cease to carry on its business on December 28, 1978 and even then Empire's licence was not revoked nor was the plaintiff informed by the Department.

For Her Majesty to be liable for any injury sustained by the plaintiff there must have been a duty owed to the plaintiff by Her Majesty and a breach of that duty by Her Majesty.

For the plaintiff to recover, the duty on Her Majesty must be established. If that is not done that ends the matter. If a duty is established to exist then the plaintiff must establish a breach of that duty to succeed.

Naturally the plaintiff contends that there was both a duty and a breach thereof and the defendant contends that there was no duty and even if there were, there was no breach.

The defendant submits that the object and purpose of the *Customs Act* is to impose customs duties and excise taxes to produce revenue for the Crown and to preserve that revenue for the Crown. That premise I accept.

fonctionnaires du Ministère ont manqué à leur devoir d'informer immédiatement la demanderesse qu'Empire était insolvable lorsqu'ils apprirent, les 14, 15 et 16 novembre, que les chèques présentés par cette dernière en paiement des droits et taxes pour le compte de ses clients autres que la demanderesse, avaient été impayés; qu'ils ne l'en ont informée que le 6 décembre 1978 ou le 29 novembre 1978; que les deux fois, ils ont omis d'avertir la demanderesse qu'elle serait tenue à tout déficit non couvert par le cautionnement; mais qu'ils ont attendu, pour le faire, jusqu'au 1^{er} février 1979, date à laquelle l'importance du déficit n'a pas été calculée.

Voici les autres allégations de négligence faites contre la défenderesse: un dédouanement a été autorisé le 17 novembre 1978 alors que le droit de dédouanement immédiat d'Empire avait été suspendu le 16 novembre 1978; après cette suspension (dont la demanderesse ne fut pas informée), Empire a été autorisée à poursuivre ses activités jusqu'à ce que M. Weber, de sa propre initiative, mit fin à l'entreprise le 28 décembre 1978; et même alors, le permis d'Empire n'a pas été révoqué et le Ministère n'a informé la demanderesse de rien.

La Couronne ne peut être tenue responsable d'un préjudice subi par la demanderesse, que si elle est tenue à une obligation à son égard et qu'elle a violé cette obligation.

La demanderesse ne peut prétendre à une réparation que si elle établit l'existence d'une obligation de la Couronne à son égard, faute de quoi, l'affaire en reste là. Si elle arrive à établir l'existence d'une obligation, il lui faut encore, pour avoir gain de cause, démontrer que cette obligation a été violée.

Évidemment, la demanderesse conclut à la fois à l'existence d'une obligation et à la violation de cette obligation, et de son côté, la défenderesse soutient qu'il n'y a aucune obligation et que, quand bien même il y en aurait une, il n'y a pas eu violation.

Je conviens avec la défenderesse que la *Loi sur les douanes* a pour but d'imposer des droits de douane et des taxes d'accise afin d'assurer et de garantir des recettes pour la Couronne.

An Act of Parliament ought to be construed so as to carry out the object sought to be accomplished by it as that object can be collected from the language employed in the statute.

A taxing statute must be construed strictly. Words must be found imposing the tax and the Crown seeking to recover it must bring the subject precisely within the letter of the provision otherwise the taxpayer goes free regardless of however apparent the case may be within the spirit of the law.

However that cardinal rule of interpretation of a taxing statute is varied by subsection 2(3) of the *Customs Act* which provides that all provisions of that Act or any law relating to customs shall receive such fair and liberal construction and interpretation as will best ensure the protection of the revenue and the attainment of the purpose for which the Act or law pertaining to customs was made according to its true intent, meaning and spirit.

By virtue of section 118 of the Act the collector at any port may license custom-house brokers to transact that business. This was done with respect to Empire.

By virtue of section 116 anything done by a duly authorized agent, as Empire as a customs broker was the agent of the plaintiff, binds the principal and the principal must furnish a power of attorney to the agent. This is a restatement of the principles of agency with the statutory requirement that the agent produce to the Department written authority from the principal.

Section 125 of the *Customs Act* provides that all bonds and securities authorized to be taken by any law relating to customs shall be taken to and for the use and benefit of Her Majesty.

These sections, relied upon by the defendant, make it abundantly clear that the purpose of the statute is to preserve the revenue on behalf of the Crown as I have accepted as being the purpose and object of the Act to be found in these provisions and the general scheme of the Act.

However I do not construe the Act in its entirety as being a statute imposing on government service

Une loi du Parlement doit être interprétée de manière à atteindre le but visé, tel qu'il ressort du libellé de cette loi.

Toute loi fiscale doit être interprétée de manière stricte. La taxe doit être expressément prévue, et, pour la percevoir, la Couronne doit s'en tenir à la lettre de la disposition applicable, faute de quoi le contribuable n'est tenu à aucun paiement, même si son cas est manifestement visé selon l'esprit de la loi.

Cette règle fondamentale d'interprétation des lois fiscales est toutefois tempérée par le paragraphe 2(3) de la *Loi sur les douanes*, aux termes duquel toutes les expressions et dispositions de la présente loi ou de toute loi relative aux douanes doivent recevoir, suivant leurs véritables sens, intention et esprit, l'interprétation équitable et libérale la plus propre à assurer la protection du revenu et la réalisation des objets pour lesquels la présente loi ou cette loi a été édictée.

Selon l'article 118 de la Loi, le receveur à un bureau peut émettre à une personne un permis l'autorisant à exercer des opérations de courtier en douane. C'était le cas d'Empire.

Selon l'article 116 de la Loi, toute chose accomplie par un agent dûment autorisé, telle Empire qui, en qualité d'agent en douane, était mandataire de la demanderesse, lie le mandant, et celui-ci doit donner à l'agent une autorisation écrite. Il s'agit là d'un rappel des règles gouvernant le mandat, la loi posant comme règle que l'agent en douane présente au Ministère une procuration écrite du mandant.

Aux termes de l'article 125 de la *Loi sur les douanes*, tous les cautionnements et toutes les garanties qu'il est permis de prendre et de recevoir en vertu de toute loi relative aux douanes, sont reçus au bénéfice et à l'usage de Sa Majesté.

Il ressort de ces dispositions invoquées par la défenderesse, que la Loi a pour objet d'assurer des recettes à la Couronne, lequel objet se dégage, comme je l'ai admis, de ses dispositions comme de l'esprit général de la Loi.

Toutefois, je n'interprète pas cette Loi dans son ensemble comme imposant au gouvernement l'obli-

a legal duty to provide services to the public and, in my view, the statute as a whole cannot be read as creating a private right of action for a breach of that duty.

The same considerations do not, in my view apply to the *Custom-House Brokers Licensing Regulations*. These Regulations were made by the Minister under the authority conferred upon him by subsection 118(5) of the *Customs Act* for the purpose of carrying the provisions of section 118 into effect, that is to say the conditions precedent to licensing a custom-house broker.

Thus those Regulations so made by the Minister were within his authority and competence to make and are not incompatible with the *Release of Imported Goods Regulations* made by the Governor in Council pursuant to subsection 22(3) of the *Customs Act* prescribing the conditions under which goods may be entered into Canada free of the requirement that all duties thereon at the time of entry be paid and the conditions of any bond to be presented to permit that entry.

I am satisfied that the *Release of Imported Goods Regulations* and the bonds exacted thereunder were for the exclusive purpose of protecting the public revenue.

Subsection 11(1) of the *Custom-House Brokers Licensing Regulations* reads:

11. (1) Before a licence is issued or renewed, there shall be deposited with the Department a bond of a guarantee company approved by the Minister of Finance or one or more negotiable Government of Canada bonds in an amount or aggregate amount of not less than \$20,000 as security against loss by the Department or the broker's clients during the period for which the licence or renewal thereof is valid. [Emphasis added.]

This subsection of the Regulations being validly made under the authority given the Minister by statute is as much a part of the statute as the statute itself and must be interpreted accordingly.

The clear intent obvious from the language of the subsection is that the bond is not for the exclusive purpose of securing the revenue to the Crown but that it also secures "the broker's clients" against loss.

The bond exacted of Empire was in the minimum amount of \$20,000. No provision in the Regulations was cited to me, nor was I able to find

gation légale de fournir des services au public, et, à mon avis, on ne peut interpréter cette loi comme créant un droit privé d'action au cas de manquement à cette obligation.

^a Il n'en est pas de même, à mon avis, du *Règlement sur l'agrément des agents en douane*. Ce Règlement a été établi par le Ministre en application du paragraphe 118(5) de la *Loi sur les douanes*, afin de donner effet à cette disposition 118, en prévoyant les conditions de délivrance des permis aux agents en douane.

^c Ce Règlement a été donc établi conformément aux pouvoirs du Ministre, et il ne va pas à l'encontre du *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées* établi par le gouverneur en conseil en application du paragraphe 22(3) de la *Loi sur les douanes* pour prévoir les conditions dans lesquelles des marchandises peuvent être dédouanées sans paiement immédiat de tous les droits et pour prévoir les modalités des cautionnements déposés à cet effet.

^e Je suis convaincu que le *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées* et les cautionnements requis sous son régime avaient pour seul but de protéger les recettes du Trésor.

^f Le paragraphe 11(1) du *Règlement sur l'agrément des agents en douane* porte:

^g 11. (1) Avant l'octroi ou le renouvellement d'un agrément, il faut fournir au ministère un cautionnement d'une société de caution agréée par le ministre des Finances, ou une ou plusieurs obligations négociables du gouvernement du Canada représentant une somme ou un montant global d'au moins \$20,000 ce qui garantira le ministère et les clients de l'agent de toute perte pendant la période visée par l'agrément ou son renouvellement. [Les italiques sont de moi.]

^h Ce paragraphe, valablement édicté par le Ministre en vertu des pouvoirs qu'il tient de la loi, est partie intégrante de la loi et doit être interprété en conséquence.

ⁱ Il ressort du libellé de ce paragraphe que le cautionnement ne vise pas exclusivement à garantir les recettes de la Couronne, mais aussi à garantir les «clients de l'agent» contre toute perte.

^j Le cautionnement fourni par Empire était le minimum de \$20,000. Je n'ai pu trouver aucune disposition du Règlement prévoyant que ce mon-

one, whereby that amount can be increased during the currency of the licence. If the amount is to be increased it could be done only on the renewal of the licence.

Thus, the express language of subsection 11(1) imposes a duty upon the Department to control the conduct of third persons. Ordinarily the law does not require that one person interfere with activities of another person for the purpose of protecting yet another person. But a relationship may exist between a person and an injured person who is entitled to rely on that person for protection or between that person and a third person who is subject to that former person's control.

Illustrative of the entitlement to protection are the conventional relations of employer and employee, innkeeper and guest and other like relationships.

In *Timm v. The Queen* ([1965] 1 Ex.C.R. 174) it was held that the duty of prison authorities owed to an inmate is to take reasonable care for his safety as a person in their custody and it is only if the prison employees fail to do so that the Crown may be held liable. Analogous thereto is the duty on the management of a theatre, sports stadium, hotel and tavern to protect their patrons from molestation by others, and in some instances from themselves, and the duty of a parent or teacher to protect their charges from foreseeable dangers.

Further, with much less frequency, the law will exact an obligation to control another by reason of a special relationship between a defendant and that other person. In the absence of that right of control there is no corresponding duty to exercise that control for the protection of others.

In my view, subsection 11(1) of the *Custom-House Brokers Licensing Regulations* creates such a duty from which it follows that the principles enunciated in *Home Office v. Dorset Yacht Co. Ltd.* [1970] A.C. 1004, *Rubie v. Faulkner* [1940] 1 All E.R. 285, *O'Rourke v. Schacht* [1976] 1 S.C.R. 53 and *Culford Metal Industries Ltd. v. Export Credits Guarantee Department*, a decision of Neill J., Queen's Bench Division reported in *The Times* of London, March 25, 1981, apply.

tant pourrait être accru pendant la durée du permis. L'augmentation ne pourrait donc se faire qu'au renouvellement du permis.

^a Ainsi, le paragraphe 11(1) impose expressément au Ministère l'obligation de contrôler la conduite de tiers. Normalement, la loi ne requiert pas d'une personne qu'elle intervienne dans les activités d'une autre afin de protéger un tiers. Mais il peut ^b y avoir un rapport entre une personne et une autre dont les droits ont été lésés et qui a droit à la protection de la première, ou entre cette personne et un tiers soumis à son autorité.

^c A titre d'exemple du droit à la protection, on peut citer le cas bien connu des rapports conventionnels entre employeur et employé, entre aubergiste et hôte, etc.

^d Dans *Timm c. La Reine* ([1965] 1 R.C.É. 174), il a été jugé que les autorités pénitentiaires ont envers un détenu l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour assurer sa sécurité en tant ^e que personne placée sous leur garde, et que c'est seulement dans le cas où les employés du pénitencier manquent à cette obligation que la Couronne peut être tenue responsable. De même, les exploitants d'un théâtre, d'un stade, d'un hôtel ou d'une ^f taverne ont l'obligation de protéger leurs clients contre les tracasseries causées par d'autres et dans certains cas, par eux-mêmes, et les parents et les enseignants ont l'obligation de protéger les enfants sous leur garde contre les dangers prévisibles.

^g Par ailleurs, dans des cas plus rares, la loi peut voir dans les rapports spéciaux entre deux personnes, une obligation de contrôle de l'une envers l'autre. En l'absence de tout droit de contrôle, il ne ^h saurait y avoir une obligation correspondante de contrôle pour la protection d'autrui.

A mon avis, pareille obligation découle du paragraphe 11(1) du *Règlement sur l'agrément des agents en douane*, ce qui justifie l'application des principes énoncés dans les arrêts *Home Office c. Dorset Yacht Co. Ltd.* [1970] A.C. 1004, *Rubie c. Faulkner* [1940] 1 All E.R. 285, *O'Rourke c. Schacht* [1976] 1 R.C.S. 53 et *Culford Metal Industries Ltd. c. Export Credits Guarantee Department*, ce dernier étant une décision rendue par le juge Neill, de la Division du Banc de la

Dorset Yacht and *Culford Metal* cases were cases based on negligence in the exercise of statutory duties and not on breach of a statutory duty as such (see Lord Pearson at page 1055).

In *Dorset Yacht* seven Borstal boys under the supervision of three officers escaped, cast adrift and damaged the plaintiffs' yacht. The plaintiffs sued the Home Office alleging negligence by the officer who, knowing the propensities of the boys, failed to exercise effective control and supervision over them. The Home Office contended that there was no obligation to the subject however negligent the officers may be but that the duty is owed to the Crown and to the Crown alone.

The like contention is made before me in this instance. The duty on the employees of the Department is to preserve the revenue on behalf of the Crown and that is the only duty owed.

In the *Dorset Yacht* case that contention was rejected and it was held that the Borstal officers owed a duty to the plaintiffs to take reasonable care to prevent the boys under their control from causing damage to the plaintiffs' property if that was a happening of which there was a manifest risk if they neglected that duty and that public policy did not require there should be immunity from an action such as the plaintiffs'.

Lord Pearson said at page 1055:

Statutory duty: Not only with respect to the detention of Borstal boys but also with respect to the discipline, supervision and control of them the defendants' officers were acting in pursuance of statutory duties. These statutory duties were owed to the Crown and not to private individuals such as the plaintiffs. The plaintiffs, however, do not base their claim on breach of statutory duty. The existence of the statutory duties does not exclude liability at common law for negligence in the performance of the statutory duties.

Reine, et publiée dans *The Times* de Londres, le 25 mars 1981.

Les affaires *Dorset Yacht* et *Culford Metal* portaient sur la négligence commise dans l'accomplissement des obligations prévues par la loi et non sur la violation même de ces obligations (voir lord Pearson à la page 1055).

Dans l'affaire *Dorset Yacht*, sept jeunes délinquants de l'établissement de Borstal, placés sous la surveillance de trois agents, se sont évadés, ont vogué à l'aventure et ont endommagé le bateau de plaisance des demandereses. Celles-ci ont poursuivi le ministère de l'Intérieur en invoquant la négligence du fonctionnaire responsable qui connaissait les penchants des délinquants mais ne les a pas surveillés proprement. Le ministre de l'Intérieur soutenait qu'il n'était tenu à aucune obligation envers les intéressés, peu importe la négligence dont les agents eussent pu faire preuve, puisqu'il n'était tenu à une obligation qu'envers la Couronne.

Le même argument est avancé en l'espèce par la défenderesse. Les employés du Ministère ont pour seule obligation d'assurer les recettes à la Couronne.

Cet argument a été rejeté dans l'affaire *Dorset Yacht*, où il a été jugé que les agents de l'établissement de Borstal avaient envers les demandereses l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour empêcher les délinquants sous leur surveillance d'endommager les biens des demandereses, si le risque de dommage tenant à leur négligence était manifeste; il a été aussi jugé que l'ordre public ne requérait pas dans ce cas l'immunité contre les poursuites, telle l'action des demandereses.

Lord Pearson s'est prononcé en ces termes à la page 1055:

[TRADUCTION] *Obligation légale*: les agents des défendeurs étaient soumis à des obligations légales, non seulement en ce qui concerne la détention de ces jeunes délinquants de Borstal, mais aussi en ce qui concerne leur discipline, leur surveillance et leur contrôle. Ces obligations légales devaient être observées envers la Couronne et non envers des particuliers telles les demandereses. Cependant, les demandereses n'invoquent pas la violation d'une obligation légale. L'existence d'obligations légales n'exclut pas la responsabilité en *common law* pour négligence dans leur accomplissement.

Lord Reid in commenting on the test adumbrated by Lord Atkin in *Donoghue v. Stevenson* ([1932] A.C. 562 at page 580) said at page 1027 that negligent injury should be actionable “unless there is some justification or valid explanation for its exclusion”.

In the *Culford Metal* case there was a statutory duty on the Department to advise an exporter whether or not it was insured against a risk of non-payment in certain circumstances. The Department gave the plaintiff incorrect advice leading it to believe it was insured when, in fact, it was not, thereby causing loss to the plaintiff. That was negligent performance of a statutory duty giving rise to the liability of the Department.

In *Rubie v. Faulkner* (*supra*) a provisional licence had been issued under the *Road Traffic Act*, 1930, 20 & 21 Geo. V, c. 43, to the owner of a vehicle. The Regulations thereunder provided that the provisional licensee could drive only if accompanied by a “supervisor” who as a competent driver had undertaken to act in that capacity at the owner’s request. The owner pulled out to pass a horse and cart. The owner did not see an approaching vehicle but the supervisor did. The owner was convicted of driving without due care and attention. The supervisor was convicted of aiding and abetting the commission of that offence.

On appeal it was held that there was a clear duty upon the supervisor on the face of the Regulations to supervise and it was open to the Justices to decide as a fact whether or not that duty had been performed.

To like effect is the decision in *O’Rourke v. Schacht* (*supra*). The reasons of the majority suggest that there was a breach of a statutory duty. It was found that *The Police Act*, R.S.O. 1970, c. 351, placed specific duties on Provincial Police Officers which were found to include the patrol of highways, to investigate accidents and to preserve the safety of road users. The non-performance or negligent performance of those duties gives rise to a cause of action by a plaintiff injured by the failure to do so.

En analysant les critères esquissés par lord Atkin dans *Donoghue c. Stevenson* ([1932] A.C. 562 à la page 580), lord Reid a conclu, à la page 1027, que le préjudice causé par négligence était susceptible de poursuite judiciaire [TRADUCTION] «à moins que son exclusion ne soit justifiée ou valablement expliquée».

Dans l’affaire *Culford Metal*, le Ministère était tenu à l’obligation légale d’informer l’exportateur s’il était, dans certains cas, assuré contre le risque de non-paiement. Par suite de renseignements inexacts donnés par le Ministère à la demanderesse, celle-ci s’est crue assurée alors qu’en fait elle ne l’était pas, ce qui lui a fait subir des pertes. Il y avait négligence dans l’exécution d’obligations légales, ce qui a engagé la responsabilité du Ministère.

Dans *Rubie c. Faulkner* (précitée), le propriétaire d’un véhicule s’est vu accorder un permis provisoire en application de la *Road Traffic Act*, 1930, 20 & 21 Geo. V, c. 43. Selon le Règlement d’application, le détenteur d’un permis provisoire ne pouvait conduire son véhicule que sous la surveillance d’un [TRADUCTION] «moniteur», c’est-à-dire d’un conducteur qualifié qui a accepté de faire fonction de moniteur à la demande du propriétaire. Le propriétaire, qui déboîta pour dépasser une voiture à cheval, n’a pas vu le véhicule venant en sens inverse, mais le moniteur l’a vu. Le propriétaire a été condamné pour conduite négligente et le moniteur pour complicité.

En appel, il a été jugé que le Règlement imposait expressément au moniteur l’obligation de surveillance et qu’il appartenait aux juges du fond de constater s’il avait exécuté cette obligation.

Dans *O’Rourke c. Schacht* (précitée), qui statuait dans le même sens, la majorité a conclu dans ses motifs à la violation d’une obligation légale. Il a été jugé que les agents de la police provinciale étaient tenus par *The Police Act*, S.R.O. 1970, c. 351, à l’obligation, entre autres, de patrouiller les voies publiques, de procéder aux enquêtes en cas d’accident et d’assurer la sécurité des usagers de la route. En cas de non-exécution ou de négligence dans l’exécution de ces obligations, la partie lésée a une cause d’action.

These cases are based upon a duty of care owing to particular individuals.

As I have previously stated, in my view the principles in the foregoing cases are applicable as a statutory duty owed to the clients of licensed brokers by virtue of the express language of subsection 11(1) of the *Custom-House Brokers Licensing Regulations* and a breach of these statutory duties either by non-performance or negligent performance of those duties by the employees of the Department gives rise to liability to the broker's client, in this instance, the plaintiff.

With respect to the *Release of Imported Goods Regulations* I reach a different conclusion. These Regulations are designed to preserve the revenue under the *Customs Act* to the Crown from which it follows that the duty, which the Regulations are designed to make more effective, is owed to the Crown and to the Crown alone.

Accordingly consideration must be given to whether or not there has been negligence in the exercise of the statutory duties under the *Custom-House Brokers Licensing Regulations*.

I think not.

Empire held a valid and subsisting licence under section 118 of the *Customs Act*.

Empire complied with all conditions precedent imposed by the section and the Regulations made thereunder at the time of issue and renewal of that licence.

Under subsection 11(1) Empire had posted a bond in the amount of \$20,000. As I have said above there is no provision whereby the amount of that bond may be increased during the currency of the licence. There was no evidence whatsoever that at the time of the grant or renewal of that licence the minimum amount of \$20,000 was not adequate for which reason I have concluded there has been no negligence on the part of the servants of the Crown with respect to the duty owed to the plaintiff under the licensing Regulations.

Having so concluded there is no necessity to consider if the plaintiff has been contributorily negligent.

Ces décisions portaient sur l'obligation de diligence envers les particuliers.

Comme indiqué plus haut, j'estime que les principes établis par ces décisions sont applicables en tant qu'ils consacrent l'obligation légale envers les clients des agents en douane agréés, que prévoit expressément le paragraphe 11(1) du *Règlement sur l'agrément des agents en douane*; la violation de cette obligation, qu'elle tienne à l'omission ou à la négligence des fonctionnaires du Ministère, entraîne la responsabilité envers le client de l'agent, en l'occurrence la demanderesse.

Pour ce qui est du *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées*, je suis parvenu à la conclusion opposée. Comme ce Règlement vise à assurer les recettes prévues par la *Loi sur les douanes* à l'intention de la Couronne, l'obligation, que le Règlement vise à rendre plus impérative, ne profite qu'à la Couronne.

Il échet d'examiner en conséquence s'il y a eu négligence dans l'exécution des obligations légales découlant du *Règlement sur l'agrément des agents en douane*.

Je ne le pense pas.

Empire était détentrice d'un permis valide et en vigueur, qu'elle avait reçu en application de l'article 118 de la *Loi sur les douanes*.

Empire remplissait toutes les conditions préalables prévues par cet article et par le Règlement d'application, à la délivrance et au renouvellement du permis.

En application du paragraphe 11(1), Empire avait fourni un cautionnement de \$20,000. Comme indiqué plus haut, la Loi ne prévoit nulle part que le cautionnement peut être augmenté pendant la durée du permis. Rien n'indique qu'à la délivrance ou au renouvellement du permis, le montant minimum de \$20,000 était insuffisant. J'en conclus qu'il n'y a pas eu négligence de la part des préposés de la Couronne en ce qui concerne l'obligation qu'ils avaient envers la demanderesse sous le régime du Règlement en matière d'agrément.

Vu cette conclusion, il n'est pas nécessaire d'examiner si la demanderesse a été imprudente elle-même, contribuant ainsi au préjudice.

Assuming that there is a duty owed to the plaintiff by virtue of the *Release of Imported Goods Regulations*, which I have concluded not to be the case, I am of the opinion that there has been no negligence in the exercise of those statutory duties.

A particular of negligence alleged is that the officers of the Department did not conduct a review of the transactions of Empire to ascertain whether the bond of \$50,000 deposited was adequate to secure against any default.

The last review for the week ending September 18, 1978 indicated that the amount of the bond was sufficient to so ensure. This review is conducted on a two-month basis which the experience of the Department proved to be frequent enough in ordinary circumstances. The next forthcoming review would have been for a week in mid-November 1978. Extraordinary circumstances came to the attention of the Regional Collector on November 15 and 16, 1978 that Empire's cheques had been returned by the bank, payment of which was refused because of insufficient funds.

On November 16, 1978 verbal advice was given to all branches in the port of Toronto that Empire's immediate release and uncertified cheque privileges were forfeited. That being the case there was no necessity to conduct a review of Empire's transactions in mid-November to ascertain if the amount of its bond was sufficient to cover the duties and excise taxes for goods released because that privilege was no longer granted to Empire and there was no need to provide security. Accordingly there was no negligence by the officers of the Department in this respect.

While those privileges subsisted Empire was obliged by section 4 of the *Release of Imported Goods Regulations* to pay all duties and taxes on goods released, within three days of the release.

There was an amount of \$25,789.50 in duties and taxes unpaid by Empire for two importations on behalf of the plaintiff for which Empire had invoiced the plaintiff between October 26, 1978 and November 15, 1978 which were paid to

A supposer qu'il y ait une obligation envers la demanderesse, par application du *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées*—et j'ai conclu que ce n'est pas le cas en l'espèce—je suis d'avis qu'il n'y a pas eu négligence dans l'exécution de cette obligation légale.

A l'appui de l'allégation de négligence, la demanderesse reproche aux fonctionnaires du Ministère de ne pas avoir contrôlé les opérations d'Empire pour s'assurer que le cautionnement de \$50,000 était suffisant en cas de défaut de paiement.

Le dernier contrôle, prévu pour la semaine qui prit fin le 18 septembre 1978, a montré que le montant du cautionnement était suffisant à cet effet. Ce contrôle s'inscrivait dans le cadre des contrôles bimestriels, l'expérience acquise par le Ministère ayant montré que la fréquence observée était suffisante dans les circonstances normales. Le contrôle qui devait suivre aurait eu lieu à la mi-novembre 1978. Les 15 et 16 novembre 1978, un fait extraordinaire s'est produit. Le receveur régional s'aperçut que les chèques émis par Empire furent rejetés par la banque pour insuffisance de fonds.

Le 16 novembre 1978, tous les bureaux du port de Toronto furent verbalement informés de la suspension du droit d'Empire au dédouanement sur droits garantis et au paiement par chèques non certifiés. Il n'était donc plus nécessaire de procéder, à la mi-novembre, à un contrôle des opérations d'Empire pour s'assurer que le cautionnement déposé était suffisant pour couvrir les droits et les taxes d'accise frappant les marchandises dédouanées, puisque le retrait du privilège d'Empire rendait tout cautionnement inutile. Il n'y avait donc aucune négligence de la part des fonctionnaires du Ministère à cet égard.

Avant la suspension de ce privilège, Empire était tenue par l'article 4 du *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées* de payer tous les droits et taxes dans les trois jours du dédouanement.

Empire n'a pas acquitté les droits et les taxes d'un montant total de \$25,789.50, frappant deux cargaisons importées par la demanderesse, pour lesquelles, entre le 26 octobre et le 15 novembre 1978, Empire a envoyé à la demanderesse des

Empire by the plaintiff by cheques dated November 20, 1978 and November 27, 1978. No cheques at all, either certified or uncertified, were tendered to the Department by Empire in discharge of these duties and taxes incurred by the plaintiff.

I take it that Empire's invoices to the plaintiff dated November 8, 1978 and November 20, 1978 may well have been for importations three days prior to that date. One thing is certain that neither Empire Brokers Invoice Number 3383 nor 2553 (which I take to be the Department's invoice numbers to Empire) for \$23,598.62 and \$2,190.88 respectively were paid within three days of the date of the release of the goods (which were released to the plaintiff). They were never paid by Empire other than in part by realization of Empire's bond. The facts that elude me are the dates upon which the goods were pre-released. I am unable to find any evidence of those dates.

When security is subject to forfeiture by failure of the depositor to pay any duties or taxes within the time prescribed by section 4 of the *Release of Imported Goods Regulations* the Minister has a discretion not to forfeit the security if he is satisfied that there is reasonable cause for the delay.

If failure to pay within the three-day period occurs if the importer acts through a broker, the broker shall be advised that the immediate release privileges on behalf of that particular importer will be suspended. Paragraph 2(i) of the *General Instructions* appended to the *Release of Imported Goods Regulations* so provides. Therefore if there should be a duty to notify the importer of non-payment by the broker that is satisfied by notification of the suspension of the immediate release privileges to the broker.

Further the circumstance shall be reported to the Regional Director, Customs Operations Division. This officer is either Mr. Neville or Mr. Neville acts on his behalf.

In mid-November Mr. Neville summoned Mr. Weber, the principal of Empire, who assured Mr. Neville that he hoped to be able to discharge all

factures que celle-ci a réglées par chèques datés respectivement du 20 et du 27 novembre 1978. Empire n'a présenté au Ministère aucun chèque, certifié ou non, en paiement de ces droits et taxes dus par la demanderesse.

Je présume que les factures envoyées par Empire à la demanderesse les 8 et 20 novembre 1978 devaient porter sur les cargaisons importées trois jours auparavant. Ce qui est certain, c'est qu'Empire n'a acquitté, dans les trois jours du dédouanement des marchandises (livrées à la demanderesse), ni l'une ni l'autre des deux factures portant les n^{os} 3383 et 2553 (je présume qu'il s'agit là des numéros des factures adressées par le Ministère à Empire) au montant de \$23,598.62 et de \$2,190.88 respectivement. Ces factures n'ont jamais été honorées autrement qu'en partie, grâce aux fonds provenant de la réalisation du cautionnement fourni par Empire. Je n'arrive pas à déterminer la date à laquelle les marchandises dont s'agit ont été dédouanées avant paiement des droits. Je n'ai pu trouver de preuve à ce sujet.

Lorsque le cautionnement est susceptible de confiscation du fait que le déposant n'a pas payé les droits et taxes dans le délai prévu à l'article 4 du *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées*, le Ministre peut, conformément à ses pouvoirs discrétionnaires, décider de ne pas prononcer la confiscation s'il est convaincu que le retard est justifié.

L'alinéa 2(i) des *Directives générales* annexées au *Règlement sur la mainlevée des marchandises importées*, prévoit que si l'importateur représenté par un agent ne paie pas dans les trois jours, ce dernier est informé de la suspension du privilège de retrait immédiat pour le compte de cet importateur. Donc, s'il y avait obligation de notifier à l'importateur le défaut de paiement de l'agent, cette obligation a été accomplie par la notification à l'agent de la suspension du privilège de retrait immédiat.

En outre, l'affaire doit être portée à la connaissance du directeur régional, Division des opérations douanières. Celui-ci était soit M. Neville lui-même soit représenté par ce dernier.

A la mi-novembre, M. Weber, le patron d'Empire, convoqué au bureau de M. Neville, assura à ce dernier qu'il espérait pouvoir payer toutes ses

his debts. Mr. Neville afforded him that opportunity. Empire could not run up any more indebtedness for duties and taxes on importations because its transactions were being conducted on a cash only basis from November 16, 1978 (with one exception on November 17, 1978 when one entry was allowed to slip through at an extremely busy branch by a customs officer who had not been made aware of the suspension of Empire's immediate release privileges on November 16, 1978).

Time was required to collect and correlate the outstanding indebtedness of Empire on February 19, 1979. Prior to that date, on February 1, 1979 the plaintiff was advised that it owed \$25,789.50 in duties and taxes not paid by Empire (although advanced by the plaintiff to Empire to do so) and that the Department indicated to the plaintiff its intention to recover from the plaintiff. It was also pointed out that a substantial amount might be recovered from the forfeiture of the bonds but any deficiency would be recovered from the plaintiff.

The five N.S.F. cheques of Empire were replaced by certified cheques. (Perhaps they were made good from the plaintiff's payment of its invoices.) Empire ceased tendering N.S.F. cheques. It did not pay at all.

The foregoing circumstances represent a continuing effort to recover the indebtedness from Empire after the three-day limitation expired and was eventually recovered in part by the realization of the bonds.

The plaintiff was informed on November 29, 1978 that Empire had not paid the duties and taxes on importations on its behalf. The full import of that communication was not realized by Mr. Chernick because the message was conveyed to him by a clerk. On December 6, 1978 he was personally informed by the Department and he confronted Mr. Weber with his deficiencies. He was lulled into a sense of false security by Mr. Weber's assurance that his bonds were sufficient to save the plaintiff harmless.

The plaintiff's remedy for recovery of the payments made by it to Empire was against Empire. That was a fruitless remedy because Empire was

dettes. M. Neville lui a accordé le répit nécessaire. Empire ne pouvait plus contracter de nouvelles dettes pour les droits et taxes frappant les importations puisque dès le 16 novembre 1978 (sauf le dédouanement autorisé le 17 novembre 1978, à un bureau de douane extrêmement occupé, par un agent qui n'était pas au courant de la suspension prononcée le 16 novembre 1978 du privilège de retrait immédiat dont jouissait Empire), elle devait effectuer tous ses dédouanements par paiement au comptant.

Il a fallu un certain temps pour collationner les dettes contractées par Empire au 19 février 1979. Antérieurement à cette date, le 1^{er} février 1979, la demanderesse a été informée qu'elle était tenue de payer la somme de \$25,789.50 au titre des droits et taxes non payés par Empire (malgré l'avance faite par la demanderesse à cette dernière à cette fin), et qu'une bonne partie de cette somme pourrait être couverte par la réalisation du cautionnement, mais que tout déficit serait recouvré auprès de la demanderesse.

Les cinq chèques sans provision d'Empire ont été remplacés par des chèques certifiés (dont la provision était peut-être constituée après paiement des factures par la demanderesse). Empire, ayant cessé de présenter des chèques sans provision, ne payait plus du tout.

Les faits rappelés ci-dessus illustrent l'effort incessant qui a été fait pour recouvrer les sommes dues par Empire à l'expiration du délai de trois jours, sommes qui ont été, en fin de compte, recouvrées en partie grâce à la réalisation du cautionnement.

La demanderesse a été informée le 29 novembre 1978 qu'Empire n'avait pas payé les droits et taxes frappant ses importations. M. Chernick n'a pas saisi toute l'importance de ce message, ce dernier lui ayant été transmis par un commis. Le 6 décembre 1978, ayant été personnellement mis au courant par le Ministère, il a reproché à M. Weber ses découverts, mais s'est laissé rassurer par ce dernier qui lui a affirmé que le cautionnement suffisait à garantir la demanderesse.

La demanderesse a engagé des poursuites judiciaires contre Empire pour recouvrer les montants qu'elle lui avait versés. Ces recours n'ont donné

insolvent and gave up on December 28, 1978. The efforts of the Department to recover from Empire were equally fruitless (except to the extent of the bonds).

In the light of these circumstances no negligence in the exercise of its statutory duties can be imputed to the servants of the Crown.

Neither is any contributory negligence imputed to the President and General Manager of the plaintiff. He could have avoided the difficulty he encountered with Empire if he had insisted that the invoices from Empire should be accompanied by an entry form officially stamped as paid. It is the obligation of a broker to furnish his client with that entry form but the time at which the broker must do so is not prescribed. Empire had been invoicing the plaintiff without attaching a certified as paid entry form without ill consequences for two years and the plaintiff was thereby induced to rely on the financial integrity of its broker with reason based on past experience but which reliance proved to be misplaced.

For the foregoing reasons the plaintiff's action is dismissed and in the circumstances the defendant shall be entitled to her costs if demanded.

aucun résultat puisque Empire était insolvable et cessa ses activités le 28 décembre 1978. Le Ministère a également échoué dans ses efforts pour se faire payer par Empire (sauf à concurrence du cautionnement).

Vu ces circonstances, nulle négligence ne peut être reprochée aux préposés de la Couronne dans l'exécution de leurs obligations légales.

De même, nulle imprudence ne peut être reprochée au président-directeur général de la demanderesse. Eût-il insisté pour que les factures d'Empire fussent accompagnées des formules de déclaration sur lesquelles était apposé le cachet du Ministère portant la mention «Droits acquittés», il aurait pu éviter bien des difficultés du fait de cette agence. Tout agent en douane est tenu de fournir à ses clients ces formules de déclaration mais il n'est pas dit à quel moment il doit le faire. Pendant deux ans, Empire a envoyé à la demanderesse des factures sans les formules de déclaration portant la mention «Droits acquittés», sans qu'il en résultât de conséquence fâcheuse, ce qui explique la confiance que la demanderesse nourrissait à l'égard de l'intégrité financière de son agence en douane, confiance qui s'est révélée mal placée par la suite.

Par ces motifs, l'action de la demanderesse est rejetée, et, dans les circonstances, la défenderesse a droit aux dépens si elle les réclame.