

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20121025

Dossier : T-682-11

Référence : 2012 CF 1224

Ottawa (Ontario), ce 25^e jour d'octobre 2012

En présence de l'honorable juge Pinard

ENTRE :

DESGAGNÉS TRANSARCTIK INC.

Demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit ici d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision du ministre des Finances (le ministre) selon laquelle ce dernier a refusé de recommander au gouverneur en conseil la remise des droits de douane au demandeur pour les trois navires qu'il a importés au Canada en vertu du paragraphe 115(1) du *Tarif des douanes*, L.C. 1997, ch. 36 (le Tarif). Cette disposition du Tarif se lit comme suit :

115. (1) Sur recommandation du ministre ou du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, le gouverneur en conseil peut, par décret, remettre des droits.

115. (1) The Governor in Council may, on the recommendation of the Minister or the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, by order, remit duties.

[2] Le Tarif prévoit que l'importation de navires doit être assujettie à des droits de douane de 25 pour 100. Cependant, en vertu du paragraphe 115(1), les importateurs de navires peuvent demander une remise de ces droits suivant un processus décisionnel en deux étapes. D'abord, les importateurs doivent présenter une demande de remise des droits au ministre. Ce dernier décide alors s'il y a lieu de recommander ou non au gouverneur en conseil ladite remise. Il est à noter que même si le ministre fait la recommandation au gouverneur en conseil, c'est à ce dernier qu'appartient la décision finale d'octroyer ou non la remise.

[3] Le 13 août 2009, un représentant du demandeur a rencontré deux fonctionnaires du ministère des Finances (le ministère) afin de leur remettre trois demandes de remise en regard de l'importation des navires *M/V Rosaire Desgagnés* (importé en 2007), *M/V Zélada Desgagnés* (importé en 2009) et *M/V Sedna Desgagnés* (importé en 2009) (les demandes). Le demandeur avait payé un total de 13 654 800 \$ en droits de douane pour l'importation de ces navires.

[4] Le 14 août 2009, après un examen sommaire des demandes, un fonctionnaire du ministère a demandé au représentant du demandeur des informations additionnelles. Le 24 août 2009, ce dernier a transmis une lettre au ministère contenant l'information demandée. Suite à la réception de cette lettre, les fonctionnaires ont commencé l'analyse des demandes.

[5] Lors de l'analyse de ces demandes, les fonctionnaires ont constaté que les navires en cause étaient principalement utilisés pour le transport de marchandises vers le marché de l'Arctique et que le principal compétiteur du demandeur pour ces routes était le Nunavut Eastern Arctic Shipping (« NEAS »). En l'an 2000, NEAS avait demandé la remise des droits de douane pour l'importation du navire *M/V Umiavut*, soit un navire que cette compagnie désirait affecter à des routes à destination du marché de l'Arctique. À ce moment, le demandeur s'était opposé à la demande de NEAS et le ministre de l'époque avait refusé la demande sur la base de cette opposition.

[6] Peu de temps après la réception des demandes, le gouvernement a entrepris des consultations sur une proposition de remise générale des droits de douane sur l'importation de certains types de navires à compter du 1^{er} janvier 2010. Le 24 octobre 2009, dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, le gouvernement a invité les parties intéressées à soumettre leurs observations sur cette proposition. Sans égard aux consultations sur ce projet, le gouvernement a maintenu sa pratique d'analyser les demandes de remise des droits de douane sur les navires importés avant le 1^{er} janvier 2010, tel qu'indiqué dans l'avis publié dans la *Gazette du Canada*.

[7] NEAS a été informé des demandes présentées par le demandeur le 13 août 2009 et s'y est opposé par écrit le 20 août 2009, ainsi qu'à l'occasion d'une rencontre tenue avec des représentants du ministre des Finances en décembre 2009. NEAS a exprimé l'avis qu'accepter les demandes du demandeur créerait une situation d'iniquité à son égard et indiqué que si les demandes étaient acceptées, il demanderait à son tour la remise des droits de douane pour l'importation de ses navires.

[8] Le ministère des Finances n'a pas informé le demandeur de l'existence de la lettre d'opposition de NEAS, ni de la tenue de la rencontre avec NEAS.

[9] Les fonctionnaires du ministère ont rédigé une note de service datée du 22 avril 2010 à l'attention du ministre dans laquelle ils ont opiné que la remise des droits de douane demandée par le demandeur serait inéquitable envers NEAS en raison de la décision antérieure concernant son navire. En conséquence, ils ont suggéré au ministre de ne pas recommander au gouverneur en conseil la remise des droits de douane au demandeur. Suivant ces conseils, le ministre a décidé de ne pas recommander au gouverneur en conseil la remise des droits de douane payés par le demandeur, ce dont le demandeur fut informé en temps opportun.

[10] Le 23 septembre 2010, suite au processus de consultation susmentionné, la gouverneure générale en conseil a adopté de nouvelles mesures tarifaires relatives aux navires (DORS/2010-202). Elle a ainsi accordé la remise des droits de douane pour certains navires importés au Canada après le 1^{er} janvier 2010.

[11] Le 1^{er} octobre 2010, le ministre a annoncé publiquement la mise en place de ces nouvelles mesures, indiquant en outre que des décisions avaient été prises au sujet de toutes les demandes de remise de droits en suspens. Le ministre a aussi publié une liste des demandes de remise octroyées. Les demandes du demandeur ne faisaient toutefois pas partie de cette liste.

[12] À cette même date, suivant l'annonce du ministre, le défendeur soutient qu'un fonctionnaire aurait informé verbalement le demandeur, par l'entremise de son représentant, de la décision du

ministre. Il ajoute qu'il lui aurait également fait connaître, toujours verbalement, les motifs de la décision du ministre le 18 octobre 2010. Le demandeur conteste ces faits. Bien qu'il admette que son représentant ait téléphoné au ministère le 1^{er} octobre 2010, ce représentant n'aurait toutefois pas réussi à rejoindre un fonctionnaire. Il soutient plutôt que son représentant ne s'est entretenu avec le fonctionnaire du ministre que le 14 octobre 2010 au sujet du rejet des demandes.

[13] Le 8 octobre 2010, le président-directeur général (le PDG) du demandeur a transmis une lettre au ministre dans laquelle il demandait de le rencontrer pour expliquer pourquoi ses demandes devraient être accueillies et, dans l'alternative, si elles étaient déjà rejetées, pourquoi la décision devrait être reconsidérée. Il fut alors décidé de soumettre cette demande de reconsidération au ministre et de ne pas finaliser ni transmettre de décision écrite au demandeur au sujet des demandes.

[14] Par lettre envoyée au ministre le 2 novembre 2010, NEAS s'est de nouveau opposé à ce que les demandes du demandeur soient accordées.

[15] Les fonctionnaires ont analysé la lettre du demandeur datée du 8 octobre 2010. Ils ont rédigé une note de service en date du 5 novembre 2010, à l'attention du ministre, dans laquelle ils disaient ne voir aucune nouvelle information susceptible de modifier leur recommandation antérieure de rejeter les demandes.

[16] Par la suite, le 25 novembre 2010, les fonctionnaires ont rencontré le PDG du demandeur. Ce dernier leur a remis des représentations écrites à l'appui de son exposé oral. Les fonctionnaires

ont estimé que les représentations du demandeur ne changeaient pas leur recommandation et qu'il n'était pas nécessaire de modifier leur note de service du 5 novembre 2010.

[17] Enfin, le ministre a décidé sur la base de la note du 5 novembre 2010 de maintenir son refus des demandes. Le ministre a fait parvenir au demandeur une lettre à cet effet, le 11 mars 2011.

[18] Dans cette lettre du 11 mars 2011, le ministre a expliqué que son refus des demandes était basé sur la nécessité d'assurer un traitement juste et équitable aux propriétaires de navires œuvrant au sein du même marché que les trois navires du demandeur et sur le souci de se conformer aux décisions précédentes traitant de la question de la remise des droits de douane.

* * * * *

[19] Dans un premier temps, le demandeur prétend que le pouvoir du ministre de recommander au gouverneur en conseil de remettre des droits de douane est un pouvoir discrétionnaire, de sorte qu'il est restreint par l'exigence de justice naturelle et de l'équité procédurale. Le demandeur réfère aux arrêts *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12, au paragraphe 36 et *Campbell c. Le Procureur général du Canada*, 2006 CF 510, au paragraphe 21.

[20] Le demandeur soutient que même si le droit de l'administré de se faire entendre entraîne des exigences différentes selon les circonstances, cette Cour a établi que lorsqu'une décision administrative est fondée principalement sur des éléments extrinsèques, l'administré doit être

informé de ces éléments et avoir l'occasion d'y répondre. À cet égard, le demandeur s'appuie sur l'arrêt *Mehta c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, 2003 CF 1073, aux paragraphes 8 et 9.

[21] En l'espèce, le demandeur argumente qu'il n'a jamais eu l'occasion de présenter pleinement et équitablement sa position, car le ministre n'avait pas identifié le précédent en question comme étant relatif à sa décision antérieure NEAS et ne l'avait pas informé du contenu de ce précédent. De plus, le demandeur prétend que le ministre ne l'avait jamais informé de l'opposition réitérée par NEAS ni des motifs de cette opposition. Le demandeur stipule qu'à défaut de détenir l'information nécessaire, il fut ainsi placé dans une position où toutes ses représentations auprès du ministère ont été effectuées sans qu'il n'ait pu s'adresser aux facteurs qui ont mené au rejet de ses demandes.

[22] Le demandeur soutient que le ministère ne l'a pas informé de la première décision, ni des motifs sous-jacents, ni de la reconsidération des demandes.

[23] En réponse à ces arguments du demandeur, le défendeur soutient que cette Cour ainsi que la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Première nation Waycobah c. Procureur général du Canada*, 2010 CF 1188, *Waycobah First Nation v. Attorney General of Canada*, 2011 FCA 191, ont établi que l'obligation d'équité procédurale du ministre est minimale dans le cadre d'une demande en vertu du paragraphe 23(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11. Le défendeur soutient qu'elle devrait également l'être dans le cadre d'une demande faite en vertu du paragraphe 115(1) du Tarif, et je suis d'accord, puisqu'il s'agit de deux textes législatifs permettant la remise exceptionnelle de droits imposés généralement, que la formulation de ces paragraphes est

similaire et que le ministre dispose d'une discrétion encore plus large en vertu du paragraphe 115(1) du Tarif qu'en vertu du paragraphe 23(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, lequel se lit comme suit :

23. (2) Sur recommandation du ministre compétent, le gouverneur en conseil peut faire remise de toutes taxes ou pénalités, ainsi que des intérêts afférents, s'il estime que leur perception ou leur exécution forcée est déraisonnable ou injuste ou que, d'une façon générale, l'intérêt public justifie la remise.

23. (2) The Governor in Council may, on the recommendation of the appropriate Minister, remit any tax or penalty, including any interest paid or payable thereon, where the Governor in Council considers that the collection of the tax or the enforcement of the penalty is unreasonable or unjust or that it is otherwise in the public interest to remit the tax or penalty.

(voir aussi *Germain c. Le Procureur général du Canada*, 2012 CF 768 et *Williams c. Le ministre du Revenu national*, 2011 CF 766).

[24] Le défendeur réfère aussi à l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 21 et 23 à 28, pour bien énoncer que la nature des règles de l'équité procédurale applicables à une affaire doit être déterminée par l'analyse des facteurs suivants :

1. La nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir;
2. La nature du régime législatif et les termes de la loi en vertu de laquelle agit le décideur en question;
3. L'importance de la décision pour les personnes visées;
4. Les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision;
5. Les choix de procédure du décideur devraient être considérés et respectés, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures.

[25] Le défendeur argumente que l'analyse de ces facteurs démontre que les exigences de l'équité procédurale applicables au processus décisionnel dans le cadre d'une demande en vertu du

paragraphe 115(1) du Tarif se situent à l'extrémité inférieure de l'échelle en matière d'équité procédurale. Je suis d'accord. Comme le soumet le défendeur :

1. La remise des droits est l'exception au principe général du Tarif du paiement des droits de douane lors de l'importation d'un bien. Le processus décisionnel pour y parvenir est laissé à l'entière discrétion du ministre et est de nature *ad hoc*, le ministre n'ayant pas circonscrit le processus décisionnel par une politique ou directive;
2. Le Tarif ne limite pas le pouvoir discrétionnaire des ministres et du gouverneur en conseil de remettre les droits de douane;
3. Le montant en jeu est important, mais le demandeur devait savoir qu'il paierait des droits de douane sur ses trois navires au moment de leur importation;
4. Le demandeur ne pouvait s'attendre légitimement à bénéficier d'une remise des droits de douane car il savait qu'il s'était opposé avec succès à la demande de remise de son compétiteur NEAS en l'an 2000 et la même pratique d'évaluation était encore en vigueur pour les navires importés avant le 1^{er} janvier 2010;
5. Le choix du ministre de la procédure applicable aux demandes en vertu du paragraphe 115(1) du Tarif devrait être respecté car la loi laisse au ministre la possibilité de choisir la procédure applicable.

[26] Il importe de préciser qu'en l'espèce les représentations écrites du demandeur transmises au défendeur le 25 novembre 2010 démontrent que le premier était au courant de l'opposition de NEAS à ses demandes de remise et qu'il a eu l'occasion de faire des représentations écrites et verbales à cet égard.

[27] Par ailleurs, les correspondances subséquentes au 1^{er} octobre 2010 que le demandeur a transmises au défendeur m'ont convaincu que le demandeur était au courant de la première décision du ministre de rejeter les demandes. De plus, je n'accepte pas la prétention du demandeur qu'il n'était pas au courant de la décision du ministre de reconsidérer les demandes car, dans sa

présentation du 25 novembre 2010, le PDG du demandeur a plaidé devant les fonctionnaires du ministère que les demandes devraient être accordées.

[28] Dans tout ce contexte, je suis d'avis qu'il n'y a pas eu ici manquement à l'obligation d'équité procédurale.

[29] Dans un deuxième temps, le demandeur plaide que la décision en cause est déraisonnable.

[30] Selon l'affaire *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190 [*Dunsmuir*], au paragraphe 47, le caractère raisonnable tient principalement « à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. »

[31] J'adopte aussi les propos suivants de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Nitschmann et al. c. Conseil du Trésor*, 2009 CAF 263, au paragraphe 9 :

Pour se prononcer sur le caractère raisonnable d'une décision, un tribunal doit examiner les motifs énoncés à l'appui de la décision afin de vérifier que celle-ci a un fondement rationnel. Une décision a une justification rationnelle si elle s'inscrit dans un éventail d'issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Dunsmuir*, précité, par. 47).

et dans l'arrêt *Exeter c. Le Procureur général du Canada*, 2011 CAF 253, 423 N.R. 262, au paragraphe 15 :

Dans le cadre d'un contrôle effectué selon la norme de la décision raisonnable, la Cour n'est pas autorisée à tirer ses propres conclusions et à substituer son opinion sur ces questions à celle du Tribunal. Plus particulièrement, la Cour n'est pas autorisée à tirer

de nouvelles conclusions de fait ni à exercer son propre pouvoir discrétionnaire fondé sur les faits. La Cour doit plutôt se contenter de décider si les décisions du Tribunal font partie des issues possibles pouvant se justifier au regard des faits et du droit : *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47. En d'autres termes, « il est loisible [au Tribunal] d'opter pour l'une ou l'autre des différentes solutions rationnelles acceptables » : *Dunsmuir*, précité au paragraphe 47. En pratique, la Cour ne peut intervenir que si le Tribunal a commis une erreur fondamentale.

[32] Dans le présent cas, je suis d'avis que la décision est raisonnable. Le motif d'équité avec un concurrent pour expliquer le rejet d'une demande de remise de droits de douane est un motif sérieux et justifie la conclusion du ministre que les demandes du demandeur doivent être rejetées. Je suis d'accord avec le défendeur qu'il n'y a rien d'illusoire à vouloir éviter de favoriser une concurrente par rapport à une autre sur le marché de l'Arctique. De plus, comme il a été pertinent pour le ministre de prendre en considération l'opposition du demandeur à la demande de NEAS en l'an 2000, il était également pertinent pour le ministre de prendre en considération l'opposition de NEAS aux demandes ici concernées.

[33] Le traitement équitable des deux concurrentes est donc une considération pertinente et le ministre n'a pas erré en appuyant sa décision sur cet élément. Invoquant l'arrêt *Keating c. Le ministre des Pêches et des Océans*, 2002 CFPI 1174, 224 F.T.R. 98, le demandeur plaide qu'une décision administrative peut être annulée lorsque le décideur s'est appuyé, dans le cadre de sa décision, sur une considération politique au lieu de considérations pertinentes. Je suis d'avis que l'affaire *Keating* se distingue du présent cas. Dans *Keating*, cette Cour a conclu que la décision du ministre devait être annulée car les remarques du sous-ministre permettaient de craindre que la demande soit appréciée en tenant compte des critiques que pourraient faire d'autres intéressés au

sein de l'industrie. Cette Cour a conclu que la mention par le sous-ministre des critiques que pourraient faire d'autres intéressés au sein de l'industrie de la pêche n'était pas une considération appropriée aux fins de l'examen de la demande que le demandeur avait faite au ministre.

Contrairement à cette affaire, en l'espèce, les notes de service des fonctionnaires ne mentionnent aucune considération politique pour le rejet des demandes du demandeur.

[34] Dans les circonstances, rien ne me permet donc de conclure que la décision est déraisonnable. On ne m'a pas convaincu que le défendeur a commis une erreur fondamentale et je trouve que sa décision s'inscrit dans un éventail d'issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Dunsmuir*, ci-dessus).

* * * * *

[35] Pour toutes ces raisons, la demande de contrôle judiciaire est rejetée, avec dépens.

JUGEMENT

La demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre des Finances selon laquelle ce dernier a refusé de recommander au gouverneur en conseil la remise des droits de douane au demandeur pour les trois navires qu'il a importés au Canada en vertu du paragraphe 115(1) du *Tarif des douanes*, L.C. 1997, ch. 36, est rejetée, avec dépens.

« Yvon Pinard »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-682-11

INTITULÉ : DESGAGNÉS TRANSARCTIK INC. c. LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 25 septembre 2012

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** Le juge Pinard

DATE DES MOTIFS : Le 25 octobre 2012

COMPARUTIONS :

M^e Raynold Langlois POUR LE DEMANDEUR
M^e Fabrice Vil

M^e Bernard Letarte POUR LE DÉFENDEUR
M^e Jean-Robert Noiseux

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Langlois Kronström Desjardins S.E.N.C.R.L. POUR LE DEMANDEUR
Montréal (Québec)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada