



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

LOI SUR LES DOUANES

**Le Rapport du Comité spécial chargé de l'examen
des dispositions et de l'application de la loi**

**CLÉMENT COUTURE, DÉPUTÉ
Président**

Février 1992



CHAMBRE DES COMMUNES

HOUSE OF COMMONS

Fascicule n° 4

Issue No. 4

Le mercredi 3 février 1992

Wednesday, February 5, 1992

Le jeudi 11 février 1992

Thursday, February 11, 1992

Le mardi 18 février 1992

Monday, February 18, 1992

Président: Clément Couture

Chairman: Clément Couture

Procès-verbaux et résolutions du Comité spécial chargé de l'examen de la

Minutes of Proceedings and Resolutions of the Special Committee on the

Loi concernant les
Douanes

Act Respecting
Customs

LOI SUR LES DOUANES

CONCERNANT:

RESPECTING:

Ordre de renvoi de la Chambre des communes en date de mercredi 18 septembre 1991 — Examen complet des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Loi no 560, 41^e Session, 1985, 2^e supplément, Chapitre 1)

Order of Reference from the House of Commons dated Wednesday, September 18, 1991 — Comprehensive review of the provisions and operation of the Act Respecting Customs (Chapter 1, 2nd Supplement, Forty-first Session of Canada, 1985)

Y COMPRIS:

INCLUDING:

Le rapport à la Chambre

The Report to the House

Le Rapport du Comité spécial chargé de l'examen des dispositions et de l'application de la loi

Trentième session de la trentième-quatrième législature,
1981-1992

Thirty-third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

CLÉMENT COUTURE, DÉPUTÉ
Président

Février 1992

LOI SUR LES DOUANES

Le Rapport du Comité spécial chargé de l'examen
des dispositions et de l'application de la loi

CLEMENT COUTURE, DÉPUTÉ
Président

Février 1992

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le mercredi 5 février 1992

Le mardi 11 février 1992

Le mardi 18 février 1992

Président: Clément Couture

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Wednesday, February 5, 1992

Tuesday, February 11, 1992

Tuesday, February 18, 1992

Chairman: Clément Couture

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé de l'examen de la

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on the

Loi concernant les Douanes

Act Respecting Customs

CONCERNANT:

Ordre de renvoi de la Chambre des communes en date du mercredi 18 septembre 1991—Examen complet des dispositions et de l'application de la *Loi concernant les douanes* (Lois révisées du Canada 1985, 2^e supplément, Chapitre 1)

Y COMPRIS:

Le rapport à la Chambre

RESPECTING:

Order of Reference from the House of Commons dated Wednesday, September 18, 1991—Comprehensive review of the provisions and operation of *An Act respecting Customs* (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada 1985)

INCLUDING:

The Report to the House

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92



COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA
LOI CONCERNANT LES DOUANES

Président: Clément Couture

Vice-présidents: Louise Feltham
George Rideout

Membres

Ross Belsher
Steve Butland
Girve Fretz
Barry Moore
Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

Les greffières du Comité

Marie Carrière

Diane Diotte

De la Bibliothèque du Parlement:

Monique Hébert, attachée de recherche

Conformément à l'Ordre adopté par la Chambre des communes
le 7 octobre 1991

Le mercredi 5 février 1992:

Guy Ricard remplace Barry Moore.

Le mardi 18 février 1992:

Barry Moore remplace Guy Ricard.

SPECIAL COMMITTEE ON THE ACT RESPECTING
CUSTOMS

Chairman: Clément Couture

Vice-Chairmen: Louise Feltham
George Rideout

Members

Ross Belsher
Steve Butland
Girve Fretz
Barry Moore
Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

Marie Carrière

Diane Diotte

Clerks of the Committee

From the Library of Parliament:

Monique Hébert, Research Officer

In accordance with the Order adopted by the House of
Commons on October 7, 1991

On Wednesday, February 5, 1992:

Guy Ricard replaced Barry Moore.

On Tuesday, February 18, 1992:

Barry Moore replaced Guy Ricard.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 18 septembre 1991

Du consentement unanime, il est ordonné, — Que, en application de l'article 168 de la Loi concernant les douanes, Lois révisées du Canada, 1985, 2^e supplément, chapitre 1, un comité spécial de la Chambre des communes soit chargé de faire un examen complet des dispositions et de l'application de ladite loi et de remettre son rapport à la Chambre au plus tard le 1^{er} mars 1992;

Que ledit comité spécial soit constitué au plus tard cinq jours de séance après l'adoption de la présente motion et soit composé de huit membres; et

Que ledit comité spécial soit investi des pouvoirs conférés aux comités permanents au paragraphe 108(1) du Règlement.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du 19 septembre 1991

Du consentement unanime, il est ordonné — Que, en application de l'article 188 de la Loi concernant les données, lois révisées du Canada, 1988, 2^e supplément, chapitre 1, un comité spécial de la Chambre des communes soit chargé de faire un examen complet des documents et de l'application de la loi et de remettre son rapport à la Chambre au plus tard le 1^{er} mars 1992.

Du ledit comité spécial soit composé de sept membres et que le rapport soit déposé dans les dix jours de la présentation de la présente motion et soit composé de huit membres; et

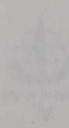
Que ledit comité spécial soit investi des pouvoirs conférés aux comités permanents au paragraphe 108(1) du Règlement.

Le Chef de la Chambre des communes

Le Chef de la Chambre des communes

Le Comité de la Chambre des communes

Le Comité de la Chambre des communes



RAPPORT À LA CHAMBRE des matières

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes

INTRODUCTION a l'honneur de présenter son 1

PARTIE I - LA LOI SUR LES DOUANES DE 1985 3

A. Un bref historique 2

B. La nouvelle loi 3

PREMIER RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre des communes en date du mercredi 18 septembre 1991, votre Comité a procédé à l'examen complet des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes, Lois révisées du Canada, 1985, 2^e supplément, chapitre 1, et a convenu de présenter le rapport suivant :

2. Délai pour rendre les décisions 9

C. MESURES D'APPLICATION, SAISIES ET CONFISCATIONS 10

COMPENSATOIRES 10

1. Critères légaux des mesures d'application 10

2. Périmètre des mesures 11

3. Délai pour rendre les décisions finales 13

4. Responsabilité et procédure 14

D. REAFFECTATIONS 13

E. ENTREPÔTS D'ATTENTE ROUTINIÈRE 15

F. DÉCISIONS ANTICIPÉES 17

G. ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE 17

LISTE DES RECOMMANDATIONS 13

DEMANDE D'UNE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 21

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le Comité spécial chargé de l'examen de la loi concernant les docteurs

à l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre des communes en date du mercredi 18 septembre 1981, votre Comité a procédé à l'examen complet des dispositions de l'application de la loi concernant les docteurs, lois révisées du Canada, 1980, 2^e supplément, chapitre I, et a convenu de présenter le rapport suivant :

Table des matières

INTRODUCTION	1
PARTIE 1 : LA LOI SUR LES DOUANES DE 1986	3
A. Un bref historique	3
B. La nouvelle loi	3
PARTIE 2 : PRÉOCCUPATIONS ET RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES	7
A. DÉFINITIONS	7
B. RÉAPPRÉCIATIONS ET RÉVISIONS	7
1. Délai pour demander une réappréciation et une révision	7
2. Délai pour rendre les décisions	9
C. MESURES D'APPLICATION: SAISIES ET CONFISCATIONS COMPENSATOIRES	10
1. Critères légaux des mesures d'application	10
2. Raisons des mesures	11
3. Délai pour rendre les décisions finales	11
4. Responsabilité et procédure	12
D. RÉAFFECTATIONS	13
E. ENTREPÔTS D'ATTENTE ROUTIERS	16
F. DÉCISIONS ANTICIPÉES	17
G. ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE	17
LISTE DES RECOMMANDATIONS	19
DEMANDE D'UNE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	21

INTRODUCTION 1

PARTIE I : LA LOI SUR LES DOUANES DE 1988 8

A. L'ancien régime 9

B. La nouvelle loi 10

PARTIE II : PRÉOCCUPATIONS ET RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES 11

A. DÉFINITIONS 11

B. RÉPARATIONS ET RÉVISIONS 12

1. Les déclarations pour l'exportation et l'importation 12

2. Délai pour rendre les décisions 13

C. MESURES D'APPLICATION SAISIES ET COMPENSATION 14

COMPENSATION 14

1. Chiffres relatifs aux mesures d'application 14

2. Paiement des mesures 15

3. Délai pour rendre les décisions finales 16

4. Responsabilité et procédure 17

D. RÉAPPELLATION 18

E. ENTRÉES D'ATTENTE ROUILLERS 19

F. DÉCISIONS ANTÉRIEURES 17

G. ZONES DE LIBRE ÉCHANGE 17

LISTE DES RECOMMANDATIONS 19

DEMANDE D'UNE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 21

INTRODUCTION

La Loi sur les douanes de 1986

La nouvelle Loi sur les douanes a reçu la sanction royale le 13 février 1986. En vertu de l'article 168 de la loi, le Parlement devait entreprendre une étude globale des dispositions de la loi et de ses effets dans les cinq années suivant son adoption. Ce rapport est présenté en réponse à cette obligation légale.

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes (appelé ci-après «le Comité») a été créé conformément à un ordre de renvoi adopté à l'unanimité par la Chambre des communes le 18 septembre 1991. Composé de huit membres, le Comité a tenu des audiences publiques en octobre et en décembre 1991, et puis en février 1992. Au cours de ces audiences, des représentants de Douanes et Accise, au ministère du Revenu national et les trois organismes suivants : La Société canadienne des courtiers en douanes, l'Association des importateurs canadiens et l'Association canadienne des entrepôts routiers d'attente ont fait des présentations au Comité. Plusieurs organismes représentant les intérêts des consommateurs, des entreprises et des travailleurs étaient aussi invités à faire des présentations au Comité, mais tous ont refusé.

Le Comité n'a reçu que les notes écrites remises par les personnes qui ont témoigné au Comité et une lettre transmise par l'Association des exportateurs canadiens.

Les membres du Comité désirent remercier les trois organisations qui se sont présentées. Le présent rapport n'aurait pas été possible sans leur contribution. Nous aimerions aussi remercier les représentants ministériels qui, en plus de s'être présentés au Comité à deux reprises, ont eu l'amabilité de fournir des renseignements supplémentaires sur demande.

Le présent rapport se divise en deux parties. La première partie contient des renseignements documentaires sur la Loi sur les douanes de 1986 et présente des observations sur la loi et sur le mandat du Comité. La deuxième partie relève les diverses préoccupations qu'ont soulevées les témoins qui ont comparu au Comité et énonce les recommandations connexes.

II. LA NOUVELLE LOI

Le contrôle des douanes visait à cotiser la Division des Douanes et Accise de Revenu Canada (DACA) au sein du Ministère. Une assise législative indépendante, composée de membres d'affaires et du public, a été créée. La loi a apporté notamment les modifications suivantes :

Elle a supprimé le nombre de membres de la DACA de 15 à 10 et a créé un conseil d'administration indépendant de la DACA, en vue de garantir la transparence et la responsabilité de la DACA.

En ce qui concerne le rôle de la DACA, la loi a élargi son mandat à l'égard des questions de politique commerciale et de politique économique. La loi a également élargi le mandat de la DACA à l'égard des questions de politique commerciale et de politique économique.

INTRODUCTION

1988

La nouvelle Loi sur les données a été adoptée le 17 mai 1988. En vertu de l'article 188 de la Loi, le Parlement devait en adopter une autre sous le nom de Loi sur les données dans les cinq années suivant son adoption. Ce rapport est présenté en réponse à cette obligation légale.

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernait les données de santé. Le Comité a été créé conformément à l'article 188 de la Loi sur les données. Le Comité a tenu des audiences publiques le 18 septembre 1987, et puis en janvier 1988. Au cours de ces audiences, l'Association des journalistes de l'Ontario et l'Association des journalistes de l'Ontario ont été représentés. La Société canadienne des journalistes a également été représentée. Les représentants du ministère de l'Ontario ont également été présents. Le Comité a tenu des audiences publiques le 18 septembre 1987, et puis en janvier 1988. Au cours de ces audiences, l'Association des journalistes de l'Ontario et l'Association des journalistes de l'Ontario ont été représentés. La Société canadienne des journalistes a également été représentée. Les représentants du ministère de l'Ontario ont également été présents. Le Comité a tenu des audiences publiques le 18 septembre 1987, et puis en janvier 1988. Au cours de ces audiences, l'Association des journalistes de l'Ontario et l'Association des journalistes de l'Ontario ont été représentés. La Société canadienne des journalistes a également été représentée. Les représentants du ministère de l'Ontario ont également été présents.

Le Comité a tenu des audiences publiques le 18 septembre 1987, et puis en janvier 1988. Au cours de ces audiences, l'Association des journalistes de l'Ontario et l'Association des journalistes de l'Ontario ont été représentés. La Société canadienne des journalistes a également été représentée. Les représentants du ministère de l'Ontario ont également été présents.

Le présent rapport a été préparé par le Comité. Les membres du Comité ont tenu des audiences publiques le 18 septembre 1987, et puis en janvier 1988. Au cours de ces audiences, l'Association des journalistes de l'Ontario et l'Association des journalistes de l'Ontario ont été représentés. La Société canadienne des journalistes a également été représentée. Les représentants du ministère de l'Ontario ont également été présents.

Le présent rapport a été préparé par le Comité. Les membres du Comité ont tenu des audiences publiques le 18 septembre 1987, et puis en janvier 1988. Au cours de ces audiences, l'Association des journalistes de l'Ontario et l'Association des journalistes de l'Ontario ont été représentés. La Société canadienne des journalistes a également été représentée. Les représentants du ministère de l'Ontario ont également été présents.

La Loi sur les douanes de 1986

A. UN BREF HISTORIQUE

La nouvelle Loi sur les douanes de 1986 a été amenée par le projet de loi C-59 le 25 juin 1985, par l'ancien ministre du Revenu national, l'honorable Elmer MacKay. Cette loi était la première grande révision de la Loi sur les douanes dans plus d'un siècle. En effet, la loi précédente, qu'a remplacée la nouvelle loi, n'avait pas fait l'objet d'une révision systématique depuis sa promulgation, environ vingt ans avant la Confédération.

Le projet de loi C-59 était le fruit de nombreuses années d'études et succédait à plusieurs mesures législatives qui n'avaient pas abouti. Plusieurs propositions visant à moderniser la Loi sur les douanes avaient été déposées par le gouvernement libéral précédent, notamment le projet de loi C-44, en avril 1978; le projet de loi C-162, en juin 1983 et enfin, le projet de loi C-6, déposé en janvier 1984. Ces projets de loi ont tous été abandonnés au feuillet, mais ils ont donné aux parties intéressées la possibilité de commenter les mesures proposées. Par conséquent, au moment du dépôt du projet de loi C-59, on avait eu la possibilité de faire valoir de nombreuses préoccupations et d'y donner suite dans la mesure du possible.

Dans l'ensemble, le projet de loi C-59 fut bien accueilli. Son examen au Parlement s'est fait rapidement. En fait, mis à part le ministre du Revenu national et des représentants du gouvernement, seuls trois groupes ont comparu devant le Comité législatif de la Chambre des communes qui étudiait le projet de loi : l'Association des importateurs canadiens, le Syndicat des Douanes et Accise de l'Alliance de la fonction publique du Canada et l'Association canadienne des courtiers en douane (dont le nom depuis est la Société canadienne des courtiers en douane). De ces groupes, seul le dernier a comparu devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce chargé aussi d'examiner le projet de loi.

Bien que préoccupés par certaines dispositions du projet de loi, ces témoins ont exprimé un appui général à son endroit et, mis à part quelques modifications plus ou moins importantes, il a été adopté dans sa forme initiale.

B. LA NOUVELLE LOI

La nouvelle Loi sur les douanes visait à doter la Division des Douanes et Accise de Revenu Canada (appelée ci-après le «Ministère») d'une assise législative moderne, adaptée aux besoins des milieux d'affaires et du public voyageur. La loi a apporté notamment les modifications suivantes :

- Elle a supprimé un certain nombre de dispositions caduques ou contradictoires, comme le pouvoir traditionnel du Gouverneur en conseil de fixer et d'établir des «étalons uniformes de pureté, de qualité et de potabilité de toutes les espèces de thés importées au Canada.»
- Le cadre législatif a été réorganisé de façon plus logique et les diverses procédures douanières ont été simplifiées. À cet égard, la loi a facilité et accéléré la livraison transfrontalière des marchandises en assurant un dédouanement rapide, suivi d'une vérification postérieure et elle a également permis d'appliquer la technologie aux transactions avec les importateurs commerciaux.

- Elle a permis la mise en oeuvre des nouvelles procédures d'évaluation rendues nécessaires par l'adhésion du Canada au Code de la valeur en douanes, institué en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT).
- Elle a créé des mécanismes de règlement des différends et d'examen judiciaire plus simples et plus transparents et elle a permis de présenter une garantie en lieu et place d'un paiement en cas de différend concernant les droits de douane. Elle a aussi prévu le paiement d'intérêts sur les remboursements.
- Elle a réduit de 500 grammes à 30 grammes le poids limite des envois postaux pouvant faire l'objet d'ouverture afin de faciliter la détection de produits de contrebande. Elle a supprimé les mandats de main-forte et révisé les dispositions d'exécution de manière à les rendre conformes à la Charte canadienne des droits et libertés.
- Enfin, elle a conféré au Gouverneur en conseil et au Ministre des pouvoirs accrus qui leur permettraient de répondre à l'évolution du monde des affaires.

La Loi sur les douanes de 1986 compte 168 articles applicables. Elle comporte sept parties, à savoir :

- La Partie I (articles 3 à 10) concerne l'application générale de la loi et contient un certain nombre d'articles relatifs aux bureaux et installations douaniers et à l'agrément des courtiers et agents de douane.
- La Partie II (articles 11 à 43) régit l'entrée des marchandises et des personnes au Canada. Elle définit les responsabilités et obligations des personnes qui viennent au Canada et de celles qui s'adonnent à l'importation, au transport ou à l'entreposage de marchandises en provenance de l'étranger.
- La Partie III (articles 44 à 72.1) concerne l'évaluation des marchandises et le calcul des droits. Elle prescrit la manière d'effectuer l'appréciation des marchandises aux fins des douanes, et la façon de déterminer l'origine et le classement tarifaire des marchandises. Elle prescrit également les délais applicables aux appréciations et classements tarifaires et elle régit le réexamen administratif de l'appréciation et du classement, ainsi que les appels judiciaires.
- La Partie IV (articles 73 à 94) régit la diminution des droits, le remboursement, les drawbacks et les remises.
- La Partie V (articles 95 à 97.2) contient des dispositions relatives aux exportations.
- La partie VI (articles 98 à 163) concerne le contrôle d'application et les dispositions relatives à la perception des droits.
- La Partie VII (articles 164 à 168) définit les pouvoirs réglementaires du Gouverneur en conseil et contient des dispositions relatives à l'examen parlementaire.

Il convient de souligner que la Loi sur les douanes n'est pas une loi fiscale. Elle confère le pouvoir d'administrer et de percevoir les droits et taxes imposés en vertu d'autres lois, notamment le Tarif des douanes, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'accise et la Loi sur les mesures spéciales d'importation. La loi régit également les déplacements transfrontaliers des personnes, des marchandises et des moyens de transport afin d'assurer leur conformité à la législation canadienne. À l'heure actuelle, le Ministère administre pour d'autres ministères plus de 70 lois fédérales. Parmi les plus connues, on compte la Loi sur l'immigration, la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, la Loi sur les stupéfiants et la Loi sur les aliments et drogues; mais il

en existe d'autres moins connues comme la Loi sur les commissions portuaires de Hamilton, la Loi sur les privilèges et immunités de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et la Loi sur les bateaux sauveteurs des États-Unis.

La Direction des douanes de Revenu Canada emploie environ 7 700 personnes. Les données antérieures indiquent que le personnel des Douanes traite en moyenne chaque année plus de 80 millions de voyageurs, 30 millions de moyens de transport et 11 millions d'importations commerciales; les Douanes perçoivent des droits de plus de 5 milliards de dollars sur les marchandises importées et elles intentent quelque 20 000 poursuites concernant l'application de la loi, dont environ 5 000 cas font l'objet d'appels.

Durant sa comparution devant le Comité le 8 octobre 1991, la Sous-ministre adjointe de la Direction des programmes douaniers, Mme Sheila Batchelor, a déclaré que la mise en oeuvre de la nouvelle loi se déroulait mieux que prévu. Mme Batchelor a attribué cela, du moins en partie, au fait que le dépôt des projets de loi précédents au Parlement en 1978, 1983 et 1984 avait permis aux parties intéressées de peaufiner les principes à inclure dans la nouvelle loi. Rappelant par ailleurs que le Ministère avait entrepris une importante campagne d'information publique au sujet des modifications imminentes, la Sous-ministre adjointe a déclaré qu'il restait encore quelques améliorations mineures à apporter à la nouvelle loi mais que, dans l'ensemble, son application se déroulait bien. La Sous-ministre adjointe a ajouté qu'aucun problème important relié à la loi n'avait été porté à l'attention du ministre du Revenu national ou de ses représentants, et elle a indiqué qu'en adoptant le projet de loi C-59, le Parlement avait apparemment établi un équilibre efficace.

Le fait que si peu de groupes ait manifesté leur intérêt à comparaître devant le Comité semble renforcer le point de vue de la Sous-ministre adjointe selon lequel en adoptant le projet de loi C-59, le Parlement avait apparemment établi un équilibre efficace. Toutefois, d'après les soumissions reçues, le Comité n'est pas tout à fait d'accord avec la remarque selon laquelle seules quelques améliorations mineures étaient nécessaires. Plusieurs préoccupations ont été formulées et, à notre avis, elles avaient plus d'importance que cela. Cependant, force est d'admettre que ces préoccupations portaient surtout sur l'application de la loi et sur les améliorations à apporter à la loi au chapitre de l'efficacité et de l'impartialité. Aucune préoccupation n'était assez importante, toutefois, pour justifier des changements de fond à la loi.

Compte tenu du grand volume de voyageurs et de biens qui sont traités chaque année et des ressources limitées pour s'acquitter de cette tâche, le Comité croit que dans l'ensemble, le Ministère a fait un bon travail d'application de la loi. Des erreurs ont été commises qui auraient pu être évitées avec un peu plus d'attention. Dans une certaine mesure toutefois, les erreurs de jugement sont inévitables. À la lumière des preuves qui lui ont été présentées, le Comité n'a pas de raison de croire que ces erreurs sont fréquentes. En fait, plusieurs témoins ont indiqué que la relation de travail qui existait entre le Ministère et eux-mêmes était positive. Le Comité félicite le Ministère à cet égard et ne peut que l'encourager à continuer dans cette voie.

Le reste du présent rapport fait état des préoccupations énoncées par les témoins et les modifications que le Comité recommande en réponse à ces préoccupations. Il convient de noter qu'il n'était pas du ressort du Comité de se pencher sur des problèmes comme le magasinage transfrontalier. Des questions comme celle-là font appel à des examens politiques qui dépassent largement les paramètres législatifs de la Loi sur les douanes. Cette loi est de nature administrative. À ce titre, elle n'établit pas de politique financière, commerciale, d'immigration ou autre. Elle ne sert qu'à mettre en application les politiques que les décideurs pertinents ont mises en oeuvre.

En réalité, le mandat du Comité était très restreint. Il se limitait à un examen des dispositions et de l'application de la loi elle-même et non pas des lois ou des programmes sous-jacents, que la loi visait à administrer.

Le Comité visait les objectifs suivants en formulant ses recommandations : dans la mesure du possible, la loi devrait présenter des certitudes, elle devrait s'appliquer équitablement et finalement, et le processus de règlement des différends devrait être le plus efficace possible pour s'assurer que les décisions d'affaires peuvent être prises rapidement. Ces objectifs, de l'avis du Comité, seraient atteints si les recommandations étaient mises en oeuvre.

Préoccupations et recommandations particulières

A. DÉFINITIONS

Bien que la Loi sur les douanes s'intéresse principalement aux importations, elle ne définit pas le terme «importateur». L'Association des importateurs canadiens a instamment demandé que ce terme soit défini afin de dissiper les doutes actuels et d'assurer une application uniforme de la loi.

Admettant que l'absence de définition légale pouvait causer certains problèmes dans la pratique, le Ministère a affirmé dans sa réponse qu'il avait tenté à plusieurs reprises de formuler une définition satisfaisante, mais qu'il a échoué chaque fois. Il a fait observer que le terme n'était pas clairement défini dans d'autres secteurs de compétence et qu'étant donné la complexité croissante des transactions commerciales, il était peut-être préférable et suffisant que le terme soit laissé sans définition et que son sens soit déterminé suivant les conditions de l'importation en question.

Dans la mesure du possible, le Comité croit qu'il devrait y avoir une précision dans la loi, surtout que la loi se réfère expressément aux «importateurs» à plusieurs reprises et établit certaines responsabilités connexes. Cependant, le Comité reconnaît qu'arrêter une définition ne s'avère pas une tâche facile. C'est pourquoi il recommande que le Ministère travaille avec les parties intéressées, en particulier l'Association des importateurs canadiens, pour voir s'il est possible de trouver une définition adéquate. Si cela s'avère impossible, au moins un effort collectif aura-t-il été tenté. Le Comité recommande donc :

1. **Que le Ministère devrait travailler avec les parties intéressées, en particulier l'Association des importateurs canadiens, pour voir s'il est possible d'arrêter une définition adéquate du terme «importateur».**

B. RÉAPPRÉCIATIONS ET RÉVISIONS

1. Délai pour demander une réappréciation et une révision

Lorsque des marchandises sont importées dans le pays, une première évaluation est faite concernant la valeur des droits à verser, et une première décision est prise concernant leur provenance et leur classement tarifaire. Si cette première évaluation ne leur convient pas, les importateurs ont un délai de 90 jours pour demander une révision ou une réappréciation, bien que ce délai puisse être prolongé jusqu'à deux ans à la discrétion du Ministre. Le Ministère a généralement à son tour un délai de deux ans pour examiner les premières évaluations et procéder à une révision ou à une réappréciation par lui-même.

L'Association des importateurs canadiens et la Société canadienne des courtiers en douanes ont chacune demandé que le délai de 90 jours des importateurs soit porté à deux ans de plein droit, la première pour le motif que l'échéance actuelle est insuffisante et la deuxième pour le motif que les intérêts de la justice et de l'équité seraient mieux servis si les droits de l'État et du contribuable étaient placés sur un pied d'égalité.

Le Comité croit que les délais actuels devraient être modifiés, mais pas pour la raison invoquée par les courtiers en douanes. Selon le Comité, l'étendue des responsabilités du Ministère diffère réellement de celle des importateurs. Les importateurs n'ont à tenir compte que de leurs propres entrées alors que le Ministère a la responsabilité d'examiner les entrées de tous les importateurs. Il s'agit là de charges bien différentes, si bien que les demandes de «traitement égal» paraissent injustifiées dans les circonstances.

Ce qui est important aux yeux du Comité, c'est que le processus d'examen se déroule le plus rapidement possible. Les importateurs devraient être avisés de leurs obligations le plus tôt possible afin qu'ils puissent planifier efficacement et répercuter les coûts sur leurs clients. Le Comité recommande donc que le délai du Ministère pour procéder à une révision ou à une réappréciation soit réduit de la période actuelle de deux ans à une période d'un an.

Le Comité reconnaît que, dans certains cas, imposer au Ministère un délai d'un an semble peu réaliste. En conséquence, le Ministre devrait avoir un pouvoir discrétionnaire dérogatoire d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an dans des cas désignés. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire ne devrait pas être illimité. Des critères définissant à quel moment il serait approprié que le Ministre accorde une prolongation devraient être établis dans la législation. Selon le Comité, un certain nombre de motifs pourraient être invoqués à l'appui d'une dérogation, notamment : (a) lorsque le cas présente une difficulté exceptionnelle; (b) lorsque le contribuable est en défaut de se conformer à une demande de renseignements pertinents dans un délai raisonnable; et (c) lorsque le contribuable consent à une prolongation. Ces critères ne doivent pas être considérés comme exhaustifs. S'il existe d'autres motifs valables d'accorder une prolongation, ils devraient également être pris en considération. Par conséquent, le Comité recommande :

2. **Que la loi devrait être modifiée pour accorder au Ministère un délai d'un an pour procéder à une révision et à une réappréciation.**
3. **Que la loi devrait également être modifiée pour permettre au Ministre d'accorder au Ministère une prolongation pouvant aller jusqu'à un an selon les cas, conformément aux critères définis dans la loi, incluant, mais sans s'y limiter, les critères suivants : (a) les cas de difficulté exceptionnelle; (b) lorsque le contribuable est en défaut de se conformer à une demande de renseignements pertinents dans un délai raisonnable; et (c) lorsque le contribuable consent à une prolongation.**

Bien que les importateurs n'aient droit qu'à un délai de 90 jours pour demander une révision ou une réappréciation, le Comité constate que, comme pratique de politique écrite, le Ministère accepte d'examiner toutes les demandes si elles sont soumises moins d'un an après la date de la première évaluation. Le Ministère a indiqué que ce délai d'un an était adapté aux réalités commerciales actuelles de décisions d'achat au moment adéquat et d'établissement rapide des prix, et offrait aux importateurs suffisamment de temps pour vérifier leurs dossiers et prendre la décision de demander ou non un examen.

Le Comité convient que le fait d'accorder au contribuable un délai d'un an pour demander une révision ou une réappréciation serait suffisant dans la plupart des cas. Cependant, encore là, il pourrait être inadéquat dans certains cas, de sorte que cette disposition devrait également permettre au Ministre d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an conformément aux critères exposés dans la législation. Le Comité ne fait aucune recommandation sur ce que devraient être ces critères, autrement que pour affirmer qu'ils devraient être strictement définis.

Selon le Comité, il devrait être laissé au Ministère, en consultation avec les parties intéressées, de déterminer quels critères seraient appropriés dans les circonstances. Le Comité recommande donc :

4. **Que la loi devrait être modifiée pour accorder aux importateurs et aux autres parties concernées un délai d'un an pour demander une révision et une réappréciation.**
5. **Que la loi devrait en outre être modifiée pour permettre au Ministre d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an dans les cas appropriés, conformément aux critères définis dans la législation qui devraient être établis par le Ministère en consultation avec les parties intéressées.**

2. Délai pour rendre les décisions

À l'heure actuelle, il n'y a aucune limite de temps à l'intérieur de laquelle le Ministère doit rendre une décision en réponse à une demande de révision ou de réappréciation. La loi stipule simplement qu'une décision doit être prise «avec une diligence raisonnable».

Affirmant qu'il n'est pas inhabituel que le Ministère rende sa décision plus de 18 mois après qu'une demande d'examen a été faite, l'Association des importateurs canadiens a soutenu qu'un délai ferme devrait être établi dans la législation, car les coûts entraînés par ces délais peuvent être considérables, particulièrement là où l'établissement des prix de revente et les interruptions de trésorerie sont en jeu. L'Association a recommandé qu'un délai de 180 jours pour rendre les décisions soit imposé, et que, si ce délai n'est pas respecté, la demande soit jugée comme ayant été accordée.

Bien qu'il comprenne la position des importateurs, le Ministère s'est prononcé contre un délai ferme. Indiquant la multiplication des demandes de révision et de réappréciation, qui sont passées d'environ 2 500 à environ 11 000 entre avril 1989 et novembre 1991, et soulignant que l'information fournie à l'appui d'une demande d'examen est souvent insuffisante, le Ministère a affirmé qu'un délai légal de 180 jours pourrait conduire à des décisions déraisonnables et éventuellement conflictuelles qui ne permettraient pas l'établissement de conditions sûres pour régler d'une manière cohérente et conséquente des questions similaires.

Conformément à sa conviction que le processus d'examen ne devrait pas se prolonger indûment, le Comité conclut qu'un délai légal de 180 jours pour rendre les décisions devrait être prescrit dans la législation. Toutefois, il n'est pas d'accord avec la position de l'Association des importateurs canadiens voulant qu'une fois le délai expiré, l'évaluation du contribuable concernant sa responsabilité relative aux droits à verser soit automatiquement adoptée. Le Comité voit quel dilemme cela pourrait représenter pour le Ministère et, en conséquence, il n'est pas prêt à aller aussi loin. Dans un effort pour trouver un juste équilibre entre les besoins du milieu de l'importation de prendre des décisions en temps opportun et les besoins du Ministère de disposer d'une certaine souplesse pour s'acquitter de ses responsabilités décisionnelles, le Comité croit que dans ce cas également, le Ministre devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an selon les cas. Encore là, des critères légaux devraient être établis, définissant les conditions selon lesquelles une prolongation devrait être accordée. Selon le Comité, les critères mentionnés dans une recommandation précédente conviendraient également à cette question. Le Comité recommande donc :

6. **Que la loi devrait être modifiée pour exiger que le Ministère rende sa décision concernant une demande de révision ou de réappréciation dans les 180 jours de la date à laquelle la demande a été reçue.**

7. Que la loi devrait également être modifiée pour permettre au Ministre d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an selon les cas, conformément aux critères définis dans la loi, incluant, mais sans s'y limiter, les critères suivants : (a) les cas de difficulté exceptionnelle; (b) lorsque le contribuable est en défaut de se conformer à une demande de renseignements pertinents dans un délai raisonnable; et (c) lorsque le contribuable consent à une prolongation.

C. MESURES D'APPLICATION : SAISIES ET CONFISCATIONS COMPENSATOIRES

Parmi les dispositions de la loi, ce sont celles qui portent sur l'application civile qui ont donné lieu au plus grand nombre de préoccupations. Ce n'est pas étonnant si on pense à l'importance des peines civiles auxquelles s'exposent les contrevenants.

La loi stipule que lorsqu'il y a une raison de croire qu'une contravention a eu lieu, les marchandises peuvent être saisies et, dans ce cas, elles sont automatiquement confisquées par l'État. Si une saisie est impraticable, on pourrait procéder plutôt à une confiscation compensatoire. Dans l'un ou l'autre cas, le contrevenant est responsable en droit civil de la pleine valeur à l'acquitte des marchandises. Une demande d'examen peut cependant être faite auprès du Ministre, et si l'examen confirme la contravention, le Ministre remet habituellement une partie du montant confisqué. La peine civile maximale de la pleine valeur à l'acquitte des marchandises est par conséquent rarement imposée dans la pratique, mais il est courant qu'une pénalité équivalant à trois à quatre fois le montant des droits et des taxes soit prescrite. Comme cela peut représenter des millions de dollars dans certains cas, on comprend que les dispositions relatives à l'application soient d'un intérêt considérable pour le milieu de l'importation.

1. Critères légaux des mesures d'application

L'Association des importateurs canadiens a affirmé que dans les cas de mauvais classement tarifaire ou de sous-évaluation des marchandises, le Ministère avait tendance à invoquer les dispositions de la loi relatives à la saisie ou à la confiscation compensatoire plutôt que de procéder à une révision ou à une réappréciation. Comme la décision du Ministère de choisir la première mesure plutôt que la deuxième semble souvent aléatoire, ce qui crée de l'incertitude ainsi que des variations intentionnelles ou non de traitement, dans des circonstances essentiellement identiques, l'Association a recommandé que les critères ou les règlements précisant les conditions selon lesquelles une mesure d'application pourrait être prise, par opposition au choix d'une révision ou d'une réappréciation, soient établis dans la loi.

Vu les chiffres fournis par le Ministère, le Comité met en doute qu'on ait recours aux mesures coercitives de préférence à un examen administratif comme on semblait le suggérer. Ces chiffres indiquent que sur près de 12 millions d'entrées commerciales pendant l'exercice financier 1990-1991, environ 10 500 saisies ont été effectuées au cours de cette période, dont environ 4 100 saisies commerciales, les autres étant d'ordre technique. En outre, des quelque 4 100 saisies commerciales effectuées, seulement 199 l'ont été à la suite d'une enquête menée en vertu d'un mandat de perquisition. Par contraste avec ces chiffres, le Ministère a procédé à plus de 130 000 révisions et réappréciations, comparativement à environ 412 000 demandées par les contribuables.

Étant donné ces chiffres, le Comité estime qu'en termes généraux, les pratiques coercitives du Ministère n'ont pas été excessives. Des saisies commerciales ont été effectuées dans environ seulement 0,0005 p. 100 des cas, soit cinq cas sur 10 000 entrées commerciales; des enquêtes ont été menées dans environ seulement 0,00002 p. 100 des cas, soit deux cas sur 100 000 entrées commerciales.

En dehors de ces données, le Comité croit de toute façon qu'il serait absolument irrégulier que des critères légaux soient établis prescrivant les conditions selon lesquelles des mesures coercitives pourraient être prises. Selon le Comité, agir ainsi restreindrait indûment le pouvoir discrétionnaire du Ministère d'appliquer la loi. À cela s'ajoute le risque que si ces critères étaient promulgués, au lieu de prendre en considération la contravention alléguée, les discussions pour savoir si la mesure coercitive était justifiée ou non dans les circonstances retiendraient toute l'attention.

Pour ces raisons et d'autres, le Comité ne peut pas accepter la recommandation de l'Association concernant des critères légaux.

2. Raisons des mesures

Tel que mentionné plus haut, lorsqu'une saisie ou une confiscation compensatoire est effectuée, les marchandises (ou un montant égal à la valeur à l'acquitté des marchandises) sont confisquées par l'État, mais une demande d'examen peut être faite auprès du Ministre. Après examen du cas, si le Ministre convient qu'il y a eu contravention, il a le pouvoir de prendre une décision définitive sur la peine correspondante.

L'Association des importateurs canadiens et la Société canadienne des courtiers en douanes se sont plaintes que les renseignements fournis au contribuable, tant en ce qui concerne la saisie ou la confiscation compensatoire que la décision finale s'appliquant à la contravention et à la peine, étaient insuffisants. Faisant observer qu'à cet égard, les raisons données étaient le plus souvent laconiques et que si des détails étaient nécessaires, la demande devait souvent se faire en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, les deux organismes ont demandé que la loi soit modifiée pour exiger que le Ministère fournisse des raisons détaillées de ses interventions et de ses décisions.

Le Comité est en désaccord avec le Ministère qui dit que le fait de fournir au contribuable un sommaire des raisons dans ces cas est suffisant. Tel que mentionné plus haut, les peines civiles dans le cas d'une saisie ou d'une confiscation compensatoire peuvent être considérables. Il ne semble que juste et équitable dans ces circonstances que le contribuable reçoive par écrit les raisons détaillées de la saisie et de la peine connexe. Le Comité recommande donc :

- 8. Que la loi devrait être modifiée pour exiger que le Ministère fournisse un avis détaillé par écrit des raisons d'une saisie ou d'une confiscation compensatoire et les raisons de la décision finale concernant la contravention et la peine connexe.**

3. Délai pour rendre les décisions finales

Lorsqu'une demande d'examen est faite dans le cas d'une saisie ou d'une confiscation compensatoire, il n'y a aucune limite quant au temps que le Ministre peut prendre pour rendre une décision concernant la contravention et la peine connexe.

Soulignant que dans certains cas, les importateurs doivent attendre jusqu'à 35 mois avant d'obtenir la décision finale du Ministre, la Société canadienne des courtiers en douanes a recommandé qu'un délai d'un an pour rendre une décision devrait être prescrit par la loi.

Le Comité est d'accord avec cette recommandation. Toutefois, encore là, le Ministre devrait avoir le pouvoir d'accorder une prolongation dans des cas nécessaires, conformément aux lignes directrices de rigueur établies à cette fin. Le Comité recommande donc :

9. **Que la loi devrait être modifiée pour imposer au Ministre un délai d'un an pour rendre une décision finale concernant une saisie ou une confiscation compensatoire et la peine connexe.**
10. **Que la loi devrait en outre être modifiée pour permettre au Ministre d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an dans les cas appropriés, conformément aux critères définis dans la loi qui devraient être établis par le Ministère en consultation avec les parties intéressées.**

4. Responsabilité et procédure

Lorsqu'une décision finale est rendue sur une saisie ou sur une confiscation compensatoire et sur la peine connexe, on peut en appeler de cette décision devant la Cour fédérale du Canada. Toutefois, cette Cour n'a que le pouvoir de décider si une contravention a réellement eu lieu; elle n'a aucune compétence pour modifier la peine civile connexe qui a été imposée.

La Société canadienne des courtiers en douanes et l'Association des importateurs canadiens ont soutenu que les infractions substantielles donnant lieu à une action par saisie ou confiscation compensatoire devraient être reformulées car, à l'heure actuelle, les contrevenants présumés pourraient être tenus responsables même s'ils ont tout fait ce qui était raisonnablement en leur pouvoir pour se conformer à la loi. La Société canadienne des courtiers en douanes a recommandé que le mot «sciemment» soit ajouté aux articles pertinents portant sur les infractions. L'Association des importateurs canadiens a soutenu que la loi devrait être modifiée pour prévoir la défense de diligence raisonnable et d'erreur de fait. Ce groupe a également défendu l'adoption de mesures semblables à celles prescrites en vertu de la législation sur les douanes aux États-Unis qui reconnaît trois niveaux d'inconduite (négligence, négligence grave et fraude), et qui évalue les peines en conséquence.

En plus de ses préoccupations concernant les infractions substantielles, l'Association des importateurs canadiens a été très critique au sujet de tout le processus d'application du droit civil. Affirmant que le Ministère agissait comme «accusateur» et «juge» dans l'exercice de ses fonctions d'application, elle a soutenu que la loi devrait être modifiée afin d'améliorer la transparence et la sauvegarde des procédures. Elle a fait un certain nombre de recommandations à cet égard, notamment : (a) le mécanisme d'appel actuellement en place pour les révisions et les réappréciations devrait être autorisé dans les cas de saisie et de confiscation compensatoire; (b) les contrevenants présumés devraient avoir accès automatiquement à toutes les allégations et à tous les rapports concernant leur contravention, et ils devraient avoir le droit de contre-interroger les personnes qui présentent les preuves contre eux; et (c) la Cour fédérale du Canada devrait obtenir le pouvoir d'examiner la décision finale du Ministre concernant la peine.

Bien que le Comité reconnaisse que les peines civiles prévues en vertu de la loi peuvent être importantes, il ne croit pas que le changement législatif recommandé ci-dessus serait justifié. On doit insister pour dire que ce qui est en cause ici, ce sont des sanctions civiles et non des

poursuites criminelles. Il y a des différences tangibles entre les deux qui ont été reconnues depuis longtemps par les tribunaux dans des décisions sur des questions d'équité. Selon le Comité, la mise en oeuvre de tous les changements suggérés ci-dessus serait exagérée dans les circonstances.

En outre, le Comité ne croit pas qu'il soit indiqué d'ouvrir le mécanisme d'appel actuel concernant les révisions et les réappréciations administratives à des questions d'application. Cela constituerait un redoublement du processus. On peut également se demander si un organisme comme le Tribunal canadien du commerce extérieur devrait être appelé à prendre des décisions sur ce qui est essentiellement une question de mauvaise conduite et de non-observation.

Par contre, le Comité convient qu'il serait indiqué qu'une défense de diligence raisonnable ou d'erreur de fait soit promulguée. Si une personne peut démontrer qu'elle a tout fait ce qui était raisonnablement possible pour se conformer à la loi ou qu'une pure erreur a été commise, il ne semble pas juste qu'elle soit tenue responsable dans les circonstances, même si les procédures sont simplement de nature civile plutôt que criminelle. C'est un fait que cette personne devrait verser tous les droits en souffrance. Toutefois, exiger qu'elle subisse également une peine civile en l'absence de tout méfait ou négligence est difficile à défendre. Le Comité note que la défense de diligence raisonnable a été acceptée par la Cour fédérale du Canada dans la cause de *Roblin Textiles Inc. contre le Ministre du Revenu national* qui a été entendue le 24 mai 1991. Le Comité est d'accord avec cette décision et croit que, afin d'obtenir plus de certitude, la défense de diligence raisonnable et d'erreur de fait devrait être expressément établie par la loi. Par conséquent, le Comité recommande :

11. Que la loi devrait être modifiée afin de prévoir la défense de diligence raisonnable et d'erreur de fait dans le cas d'une contravention civile.

Le Comité est également d'avis que la Cour fédérale du Canada devrait pouvoir examiner la décision finale du Ministre concernant les peines civiles. Étant donné que ces peines peuvent être considérables, il semble souhaitable qu'elles fassent l'objet d'un examen judiciaire indépendant, si le contribuable le demande. Selon le Comité, si le Ministre peut décider de la peine appropriée aux circonstances, il devrait être également en mesure de défendre cette décision devant la Cour fédérale. Par conséquent, le Comité recommande :

12. Que la loi devrait être modifiée pour permettre à la Cour fédérale du Canada d'examiner et de modifier la décision finale du Ministre concernant les peines civiles.

D. RÉAFFECTATIONS

En vertu des codes de l'annexe du Tarif des douanes, certaines marchandises sélectionnées peuvent être importées, exemptes de droits ou à un tarif réduit, si elles sont destinées être utilisées à des fins désignées («usage final») ou par une personne désignée («utilisateur final»). Lorsque la condition de l'«usage final» ou de l'«utilisateur final» selon laquelle les marchandises sont autorisées à entrer à prix réduit n'est pas respectée, il se produit une «réaffectation». Dans ces cas, les articles 88 et 89 de la Loi sur les douanes exigent qu'un rapport soit fait aux Douanes dans les 90 jours de la réaffectation, que les marchandises soient comptabilisées et que tous les droits supplémentaires soient versés.

Si une réaffectation n'est pas signalée dans les 90 jours, les marchandises peuvent faire l'objet d'une saisie, ou si une saisie est impraticable, on peut procéder à une confiscation compensatoire. Des accusations au criminel peuvent également être portées contre le

contrevenant en vertu de l'article 161. Toutefois, ces sanctions ne sont pas toujours invoquées, car dans certains cas, le Ministère choisira de procéder de façon administrative au moyen d'une réévaluation rétroactive. Lorsque le Ministère procède à une réévaluation rétroactive, le contribuable doit verser le montant supplémentaire des droits fixés, ou en appeler de l'évaluation devant la Cour fédérale du Canada en vertu de l'article 144.

L'Association des importateurs canadiens a allégué que depuis la mise en oeuvre, en 1987, du Système tarifaire harmonisé canadien (STHC), le Ministère n'a plus semblé considérer les erreurs dans l'utilisation des dispositions tarifaires de l'usage final et de l'utilisateur final sur l'importation comme des erreurs de classement tarifaire comme il le faisait en vertu du système précédent; il semble plutôt considérer maintenant ces erreurs comme constituant une réaffectation au sens des articles 88 et 89 de la loi. Semblant attribuer ce changement de la pratique ministérielle au fait qu'avec la mise en oeuvre du STHC, les dispositions tarifaires de l'usage final et de l'utilisateur final ont été supprimées de l'Annexe 1 du Tarif des douanes et placées dans les codes de l'annexe sous la législation révisée, l'Association a questionné la façon dont le Ministère a ces derniers temps interprété la législation en faveur d'une intervention en vertu des mesures de réaffectation, étant donné que l'intervention en vertu de ces articles n'offre pas au contribuable les mêmes protections en matière de procédures et de niveaux d'examen prescrits en vertu de la loi pour les révisions du classement tarifaire.

De l'avis que le Ministère devrait être expressément empêché d'invoquer les dispositions relatives à la réaffectation dans les cas d'erreurs du classement tarifaire, l'Association a recommandé que la Loi sur les douanes soit modifiée pour stipuler clairement que les erreurs dans l'utilisation des codes de l'annexe au moment de l'importation sont des questions de classement tarifaire qui doivent être réglées selon les dispositions relatives aux révisions. Elle a également recommandé que les articles 88 et 89 soient examinés afin de s'assurer qu'ils ne s'appliquent qu'aux cas de réaffectation réelle. Elle a ajouté qu'en aucune circonstance, le Ministère ne devrait pouvoir prétendre qu'on lui doit des sommes d'argent en conséquence d'une réaffectation sans effectuer une saisie ou une confiscation compensatoire, ou une évaluation, par les moyens appropriés.

En guise de réponse, le Ministère a affirmé qu'au cours des neuf dernières années, un programme de vérification de l'usage final existait pour vérifier l'observation des règlements par ceux qui réclamaient des avantages d'usage final ou d'utilisateur final. Mettant en doute la prétendue hypothèse de l'Association que l'utilisation du mauvais tarif du code de l'annexe était le résultat d'une erreur, le Ministère a fait observer que cette utilisation erronée pourrait tout aussi bien relever d'une possibilité de fausse interprétation que d'une possibilité d'erreur. Soulignant qu'en l'absence de preuves du contraire, les vérifications de l'usage final se sont déroulées sur la base que l'importateur était au courant de l'usage prévu des marchandises au moment de l'importation et que l'usage déclaré, tel qu'indiqué par le code de l'annexe, était compatible avec cet usage, le Ministère a affirmé que lorsque l'usage réel s'avérait différent de l'usage déclaré, on déclarait généralement qu'il y avait réaffectation et que le cas était traité en conséquence. Il a toutefois indiqué que lorsque les conséquences de la réaffectation étaient relativement mineures ou lorsque les causes de la réaffectation étaient tout à fait innocentes, on pouvait recourir au processus d'évaluation, par opposition à la saisie ou à la confiscation compensatoire ou, en fait, à une poursuite au criminel.

Aucun témoignage n'a été présenté au Comité sur le degré auquel les dispositions relatives aux réaffectations ont été en fait invoquées incorrectement dans les cas d'erreur alléguée du classement tarifaire. Par conséquent, le Comité n'est pas en mesure de commenter un cas ou l'autre ou de déterminer s'il existe un véritable problème dans ce domaine. Toutefois, selon le

Comité, il n'est pas nécessaire d'aboutir à une conclusion à ce sujet, car ce qui est important, c'est de s'assurer que les dispositions relatives aux réaffectations ne s'appliquent que dans les cas appropriés, selon leur but prévu.

Puisqu'il semble se poser une question quant à savoir si les dispositions relatives aux réaffectations sont appliquées correctement, le Comité croit qu'une précision s'impose. Cela pourrait se faire de plusieurs façons. Tel que suggéré par l'Association des importateurs canadiens, le chapitre des définitions au début de la loi pourrait être modifié pour indiquer clairement que les erreurs dans l'utilisation des codes de l'annexe au moment de l'importation doivent être considérées comme des erreurs de classement tarifaire et non comme des réaffectations. Le libellé des articles 88 et 89 pourrait également être modifié pour empêcher leur application dans les cas de classement tarifaire erroné. Le Comité ne privilégie aucune formule particulière. Ce qui est important, c'est qu'il soit clair dans la législation que les dispositions relatives aux réaffectations ne doivent pas s'appliquer aux cas supposant des erreurs du classement tarifaire, quel que soit le lieu d'inscription de ces tarifs dans le cadre du Tarif des douanes. Le Comité recommande donc :

- 13. Que la loi sur les douanes devrait être modifiée afin de s'assurer que les dispositions des articles 88 et 89 relatives aux réaffectations ne s'appliquent qu'aux cas où les marchandises ont été classées correctement au moment de l'importation et, après l'importation, où elles ont été réaffectées en infraction à la condition d'usage final ou d'utilisateur final selon laquelle elles ont été autorisées.**

Si la législation est modifiée de cette façon, les inquiétudes de l'Association des importateurs canadiens devraient être soulagées. Toutefois, il y a eu l'autre suggestion voulant que le Ministère ne soit pas autorisé à percevoir des droits supplémentaires imposés au contribuable en vertu des articles relatifs aux réaffectations sans d'abord passer par les «canaux appropriés». Le Comité comprend que cela signifie que le Ministère ne devrait pas être autorisé à réclamer des droits supplémentaires en vertu d'une évaluation rétroactive mais qu'il doit plutôt procéder par une révision, par une saisie ou par une confiscation compensatoire.

Le Comité reconnaît qu'il y a de meilleures protections de procédures pour le contribuable en vertu des derniers mécanismes que dans le cas des évaluations rétroactives. Toutefois, ceci étant dit, le Comité ne croit pas que ce serait nécessairement à l'avantage du contribuable si le Ministère était empêché de procéder en fonction d'une évaluation rétroactive.

Lorsque des évaluations rétroactives sont faites en vertu des articles 88 et 89, c'est manifestement parce que les marchandises ont été réaffectées et, par conséquent, ne se qualifient plus pour le tarif préférentiel en vertu duquel elles ont été admises dans le pays. En conséquence, le contribuable doit combler la différence, et s'il est en désaccord avec l'évaluation, il peut en appeler devant la Cour fédérale du Canada. Si cette option de l'évaluation était éliminée, et en supposant que les dispositions relatives aux réaffectations se limitent aux cas de réaffectation réelle, comme nous l'avons recommandé, dans une telle situation, le Ministère n'aurait d'autre choix que de procéder à une saisie ou à une confiscation compensatoire, le résultat étant que le contribuable devrait non seulement verser le montant des droits en souffrance, mais il pourrait également se voir imposer une amende sévère et, en fait, un emprisonnement éventuel.

Le Ministère a affirmé dans son témoignage que le processus d'évaluation pourrait être utilisé lorsque les conséquences d'une réaffectation sont relativement mineures ou lorsque les causes de la réaffectation sont tout à fait innocentes. Par contre, l'Association des importateurs canadiens

n'a pas indiqué que les évaluations rétroactives posaient un problème particulier. Sa principale préoccupation est de s'assurer que les erreurs du classement tarifaire ne sont pas traitées en vertu des dispositions relatives aux réaffectations, position avec laquelle le Comité est pleinement d'accord.

D'après le témoignage qui lui a été présenté, le Comité n'est pas prêt à faire des recommandations concernant le recours aux évaluations rétroactives dans le cas des réaffectations. Cette procédure administrative semblerait avoir une certaine valeur, car son but n'est que de recouvrer des droits en souffrance sans pénaliser le contribuable. En l'absence d'une plus grande évidence du contraire, le Comité croit que le Ministère devrait continuer d'avoir cette option à sa disposition dans certains cas.

E. ENTREPÔTS D'ATTENTE ROUTIERS

Soulignant certaines des difficultés rencontrées couramment par les exploitants d'entrepôts d'attente routiers dans l'exercice de leurs affaires, l'Association canadienne des entrepôts d'attente routiers a recommandé qu'un certain nombre de mesures de protection soient prises au bénéfice de cette industrie. Entre autres, elle a demandé qu'une norme pour les exploitants d'entrepôts d'attente routiers soit établie dans la législation, qu'une limite légale de leur responsabilité soit prescrite et qu'ils obtiennent des droits légaux de privilèges d'entreposage.

Tout en comprenant la demande de l'industrie, le Comité ne croit pas que les changements proposés devraient être apportés dans le cadre de la législation sur les douanes. Selon le Comité, ces questions relèvent en grande partie du droit contractuel et elles devraient se régler en privé par les exploitants et leurs clients. Sauf pour un seul aspect matériel, la Loi sur les douanes n'est pas le moyen indiqué pour apporter les changements proposés.

Le Comité prend note qu'en vertu de l'article 25 de la loi, les exploitants d'entrepôts d'attente sont requis par la loi de recevoir les marchandises déposées à leur porte. Ils ne peuvent pas refuser d'entreposer les marchandises relevant de leur permis, même si ces marchandises peuvent être apportées par des clients en défaut qui ont toujours des comptes en souffrance à l'entrepôt. À condition que les droits d'entreposage soient versés pour l'expédition en question, l'exploitant de l'entrepôt est obligé d'accepter cette expédition, même si des sommes importantes peuvent toujours être dues pour des expéditions antérieures.

Le Comité se demande si les exploitants d'entrepôts d'attente devraient être requis d'accepter les marchandises de clients en défaut. L'alinéa 30(i) permet que des règlements soient adoptés prescrivant les circonstances selon lesquelles les exploitants d'entrepôts d'attente peuvent refuser des marchandises. Selon le Comité, ce pouvoir de réglementation devrait être utilisé pour mettre en oeuvre des mesures qui permettraient aux exploitants d'entrepôts d'attente, selon leur choix, de refuser des marchandises de clients en défaut. Vraisemblablement, ce remède proposé ne correspond pas à la sorte de protection légale qui, selon l'Association, devrait être mise en oeuvre. Toutefois, on doit dire avec insistance que le but de la Loi sur les douanes n'est pas de résoudre des différends contractuels entre des parties privées. Le but de cette législation est plutôt de réglementer le mouvement des personnes et des marchandises à travers la frontière, et d'administrer et d'appliquer la perception des droits et autres taxes. Dans ces circonstances, le Comité ne croit pas qu'il peut ou qu'il devrait aller plus loin que de faire la recommandation suivante :

- 14. Qu'un règlement devrait être adopté en vertu de l'alinéa 30(i) de la Loi sur les douanes, accordant aux exploitants d'entrepôts d'attente le droit, selon leur choix, de refuser des marchandises de clients en défaut.**

L'Association a également recommandé qu'un certain nombre de changements soient apportés à la délivrance et à l'annulation des permis d'entrepôts d'attente routiers. Plus particulièrement, elle a demandé qu'un avis plus long soit donné dans le cas d'une annulation et qu'il y ait plus de consultation avant qu'une décision soit prise quant à l'octroi d'un nouveau permis.

Le Ministère a décrit en détail ses pratiques actuelles concernant la délivrance et l'annulation des permis. D'après ces représentations, le Comité croit que le système actuel est à la fois juste et adéquat, et qu'il ne nécessite aucune modification en ce moment.

F. DÉCISIONS ANTICIPÉES

La Société canadienne des courtiers en douanes a exprimé son intérêt pour la mise en oeuvre d'un système de décisions anticipées semblable à celui utilisé actuellement dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu. Elle a soutenu qu'un tel système serait très bénéfique à la position concurrentielle des entreprises canadiennes qui fonctionnent actuellement dans un climat d'incertitude relative. Si un tel système existait, on croit que les décisions des entreprises associées directement aux décisions relatives au classement tarifaire seraient rendues avec beaucoup plus de confiance.

Le Comité a obtenu peu de témoignages sur cette question et, par conséquent, il n'est pas en mesure de faire un commentaire sur le bien fondé de la mise en oeuvre d'un tel projet. Toutefois, comme il peut offrir des avantages matériels au milieu des affaires, selon le Comité, cette question devrait être explorée plus en profondeur par le Ministère. Le Comité recommande donc :

- 15. Que le Ministre devrait envisager la mise en oeuvre d'un système de décisions anticipées en regard de la Loi sur les douanes.**

G. ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE

La dernière question soulevée devant le Comité concerne l'établissement de zones de libre-échange au Canada. L'Association des importateurs canadiens s'est prononcée en faveur de l'établissement de ces zones pour les motifs qu'elles réduiraient la paperasserie requise et les problèmes de trésorerie rencontrés en vertu du système actuel de drawbacks et de remises pour le traitement intérieur des marchandises importées qui sont destinées au marché d'exportation.

Encore là, il s'agit d'une question au sujet de laquelle le Comité a obtenu peu de témoignages. Le Ministère a simplement indiqué qu'il n'était pas en mesure de faire un commentaire, car il s'agit d'une question qui relève de la compétence du ministre des Finances.

Le Comité prend note qu'au fil des ans, et particulièrement depuis la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, la question de savoir s'il vaudrait la peine ou non que le Canada établisse des zones de libre-échange a soulevé un énorme intérêt. Le Comité ne connaît aucune étude publiée récemment par le gouvernement canadien sur cette question. Étant donné l'accent mis actuellement sur la compétitivité et la mondialisation du commerce, le Comité croit qu'une telle étude devrait être entreprise. Reconnaisant que le ministre des Finances a la principale responsabilité dans ce domaine, le Comité recommande que le ministre des Finances et le ministre du Revenu national étudient conjointement cette question et que leurs conclusions soient déposées à la Chambre des communes. Le Comité croit également qu'il vaudrait la peine que cette étude soit référée au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, pour être examinée par ce Comité. Le Comité recommande donc :

16. Que le ministère du Revenu national et le ministère des Finances devraient entreprendre une étude conjointe visant à déterminer si des zones de libre-échange devraient être établies au Canada et le ministre du Revenu national devrait être requis de déposer cette étude à la Chambre des communes, au plus tard le 30 septembre 1992, pour renvoi au Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Que le Ministère devrait travailler avec les parties intéressées, en particulier l'Association des importateurs canadiens, pour voir s'il est possible d'arrêter une définition adéquate du terme «importateur».
2. Que la loi devrait être modifiée pour accorder au Ministère un délai d'un an pour procéder à une révision et à une réappréciation.
3. Que la loi devrait également être modifiée pour permettre au Ministre d'accorder au Ministère une prolongation pouvant aller jusqu'à un an selon les cas, conformément aux critères définis dans la loi, incluant, mais sans s'y limiter, les critères suivants : (a) les cas de difficulté exceptionnelle; (b) lorsque le contribuable est en défaut de se conformer à une demande de renseignements pertinents dans un délai raisonnable; et (c) lorsque le contribuable consent à une prolongation.
4. Que la loi devrait être modifiée pour accorder aux importateurs et aux autres parties concernées un délai d'un an pour demander une révision et une réappréciation.
5. Que la loi devrait en outre être modifiée pour permettre au Ministre d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an dans les cas appropriés, conformément aux critères définis dans la législation qui devraient être établis par le Ministère en consultation avec les parties intéressées.
6. Que la loi devrait être modifiée pour exiger que le Ministère rende sa décision concernant une demande de révision ou de réappréciation dans les 180 jours de la date à laquelle la demande a été reçue.
7. Que la loi devrait également être modifiée pour permettre au Ministre d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an selon les cas, conformément aux critères définis dans la loi, incluant, mais sans s'y limiter, les critères suivants : (a) les cas de difficulté exceptionnelle; (b) lorsque le contribuable est en défaut de se conformer à une demande de renseignements pertinents dans un délai raisonnable; et (c) lorsque le contribuable consent à une prolongation.
8. Que la loi devrait être modifiée pour exiger que le Ministère fournisse un avis détaillé par écrit des raisons d'une saisie ou d'une confiscation compensatoire et les raisons de la décision finale concernant la contravention et la peine connexe.
9. Que la loi devrait être modifiée pour imposer au Ministre un délai d'un an pour rendre une décision finale concernant une saisie ou une confiscation compensatoire et la peine connexe.
10. Que la loi devrait en outre être modifiée pour permettre au Ministre d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an dans les cas appropriés, conformément aux critères définis dans la loi qui devraient être établis par le Ministère en consultation avec les parties intéressées.
11. Que la loi devrait être modifiée afin de prévoir la défense de diligence raisonnable et d'erreur de fait dans le cas d'une contravention civile.

12. Que la loi devrait être modifiée pour permettre à la Cour fédérale du Canada d'examiner et de modifier la décision finale du Ministre concernant les peines civiles.
13. Que la loi sur les douanes devrait être modifiée afin de s'assurer que les dispositions des articles 88 et 89 relatives aux réaffectations ne s'appliquent qu'aux cas où les marchandises ont été classées correctement au moment de l'importation et, après l'importation, où elles ont été réaffectées en infraction à la condition d'usage final ou d'utilisateur final selon laquelle elles ont été autorisées.
14. Qu'un règlement devrait être adopté en vertu de l'alinéa 30(i) de la Loi sur les douanes, accordant aux exploitants d'entrepôts d'attente le droit, selon leur choix, de refuser des marchandises de clients en défaut.
15. Que le Ministre devrait envisager la mise en oeuvre d'un système de décisions anticipées en regard de la Loi sur les douanes.
16. Que le ministère du Revenu national et le ministère des Finances devraient entreprendre une étude conjointe visant à déterminer si des zones de libre-échange devraient être établies au Canada et le ministre du Revenu national devrait être requis de déposer cette étude à la Chambre des communes, au plus tard le 30 septembre 1992, pour renvoi au Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

DEMANDE D'UNE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

La Votre Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport conformément aux dispositions de l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 1 à 5 qui comprennent le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

CLÉMENT COUTURE.

DEPARTMENT OF THE INTERIOR
BUREAU OF LAND MANAGEMENT

The following information is being furnished to you for your information and use. It is not intended to constitute a contract or any other legal instrument. It is subject to change without notice and is not to be construed as a commitment on the part of the Department of the Interior or the Bureau of Land Management.

The information is being furnished to you for your information and use. It is not intended to constitute a contract or any other legal instrument. It is subject to change without notice and is not to be construed as a commitment on the part of the Department of the Interior or the Bureau of Land Management.

Procès-verbaux

LE MERCREDI 5 FÉVRIER 1992

(8)

[Traduction]

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit à huis clos à 15 h 38, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Clément Couture (*président*).

Membres du Comité présents: Ross Belsher, Clément Couture, Louise Feltham, Girve Fretz, Guy Ricard, George Rideout et Joseph Volpe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 18 septembre 1991, le Comité poursuit l'examen des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada (1985), 2e Supplément, c. 1, article 168) (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 2 octobre 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité entreprend l'examen de lignes directrices en vue de la rédaction d'un rapport à la Chambre.

À 15 h 50, Ross Belsher occupe le fauteuil.

À 16 h 25, le président occupe le fauteuil.

À 18 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 11 FÉVRIER 1992

(9)

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit à huis clos à 15 h 38, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Clément Couture (*président*).

Membres du Comité présents: Ross Belsher, Clément Couture, Girve Fretz, Guy Ricard et Joseph Volpe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 18 septembre 1991, le Comité poursuit l'examen des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada (1985), 2e Supplément, c. 1, article 168) (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 2 octobre 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité examine un projet de rapport.

À 16 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 18 FÉVRIER 1992

(10)

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit à huis clos à 10 h 10, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Clément Couture (président).

Membres du Comité présents: Ross Belsher, Steve Butland, Clément Couture, Louise Feltham, Girve Fretz, Barry Moore, George Rideout et Joseph Volpe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 18 septembre 1991, le Comité poursuit l'examen des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada (1985), 2e Supplément, c. 1, article 168) (voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 2 octobre 1991, fascicule n^o 1).

Le Comité reprend l'examen du projet de rapport.

Il est convenu, — Que le projet de rapport soit adopté dans sa forme modifiée comme le rapport du Comité à la Chambre et qu'il soit demandé au président (ou à un autre membre du Comité) de le présenter à la Chambre.

Il est convenu, — Que les transcriptions de toutes les séances à huis clos seront détruites par le greffier du Comité lorsque le rapport du Comité aura été déposé.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le rapport soit imprimé dans un format bilingue, tête-bêche, et qu'il ait une couverture distincte.

Il est convenu, — Que le Comité demande une réponse globale au gouvernement, conformément à l'article 109 du Règlement.

À 10 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Diane Diotte