

T-2834-93

T-2834-93

785072 Ontario Inc. carrying on business as Economy Car and Truck Rental (Applicant)

785072 Ontario Inc. dont le nom commercial est Economy Car and Truck Rental (requérante)

v.

a c.

The Minister of Revenue, Customs & Excise (Respondent)

Le ministre du Revenu national, Douanes et Accise (intimé)

INDEXED AS: 785072 ONTARIO INC. v. M.N.R., CUSTOMS AND EXCISE (T.D.)

RÉPERTOIRÉ: 785072 ONTARIO INC. c. M.R.N., DOUANES ET ACCISE (1^{re} INST.)

Trial Division, Rothstein J.—Toronto, June 1; Ottawa, June 30; Toronto, July 7, 1994.

Section de première instance, juge Rothstein—Toronto, 1^{er} juin; Ottawa, 30 juin; Toronto, 7 juillet 1994.

Customs and excise — Excise Act — Applications to add as applicant owner of vehicle seized pursuant to Excise Act, for declaration of interest of lessee — Economy leasing vehicle from Birchcliff under long-term lease with option to purchase — Excise Act, s. 164 allowing anyone with interest in seized property to apply within 30 days of seizure for order declaring interest — Economy applying for declaration of interest, filing statement of claim seeking return of vehicle within 30 days — Owner not notified of seizure until after expiration of limitation period — Economy's interest ejusdem generis with interests listed in s. 164(1) — Entitled to have rights determined under s. 164(2) — In special circumstances Courts adding party after expiry of limitation period — Short limitation period, no jurisdiction to extend same, no notice to owner of seizure prior to expiry of limitation period, confiscation of private property without notice or compensation, failure to give notice contrary to normal RCMP practice, special circumstances — No prejudice to respondent if owner added — Reasonable diligence exercised in applying to add owner — Absence of notice in Excise Act, compared to reasonable notice provision in parallel process in Customs Act inexplicable, requiring attention of Parliament.

Douanes et accise — Loi sur l'accise — Requêtes en ordonnance constituant en qualité de partie la propriétaire du véhicule saisi sous le régime de la Loi sur l'accise, et en ordonnance déclarant l'intérêt de la locataire — Economy a loué le véhicule de Birchcliff par contrat de crédit-bail avec option d'achat — L'art. 164 de la Loi sur l'accise permet à quiconque a un intérêt à l'égard du bien saisi de demander dans les 30 jours une ordonnance déclarant cet intérêt — Economy a conclu à ordonnance déclarant son intérêt, et a déposé dans les 30 jours une déclaration concluant à la restitution du véhicule — La propriétaire n'a été informée de la saisie qu'après l'expiration du délai de prescription — L'intérêt d'Economy est du même genre que les intérêts visés à l'art. 164(1) — Elle a le droit de faire valoir ses prétentions en application de l'art. 164(2) — Dans les circonstances extraordinaires, la Cour autorise la jonction de partie après l'expiration du délai de prescription — Le court délai de prescription, l'absence de compétence pour proroger ce délai, le défaut de notifier la saisie à la propriétaire avant l'expiration du délai de prescription, la confiscation d'un bien privé sans notification ni indemnisation, le défaut de notification selon la pratique normale de la GRC, voilà autant de circonstances extraordinaires — L'intimé ne subira aucun préjudice si la propriétaire est constituée partie — Il y a eu diligence raisonnable dans l'introduction de la requête en constitution de partie — L'absence d'une disposition portant notification dans la Loi sur l'accise, en comparaison avec la disposition portant notification raisonnable dans la Loi sur les douanes, est inexplicable et devrait retenir l'attention du législateur.

Practice — Parties — Joinder — Application for order adding as party owner of vehicle upon application for declaration of interest by lessee where vehicle seized for containing contraband alcoholic spirits — Whether owner may be added after 30-day limitation period expired — Review of case law on adding latecomer to already commenced action — Permitted in special circumstances — Whether M.N.R. prejudiced — Extension of limitation period not in itself prejudice — Shortness of limitation period, lack of jurisdiction to extend, lack of requirement for notice to anyone but person from whom vehicle seized, confiscation of property without compensation, failure

Pratique — Parties — Jonction — Requête en ordonnance constituant en qualité de partie la propriétaire du véhicule après requête en ordonnance déclarant l'intérêt de la locataire à l'égard du véhicule saisi avec boissons alcooliques en contrebande à bord — Il échet d'examiner si la propriétaire peut être jointe à l'action après l'expiration du délai de prescription de 30 jours — Jurisprudence sur la jonction tardive de partie à une action déjà intentée — Jonction permise dans les circonstances extraordinaires — Il échet d'examiner si le M.R.N. subira un préjudice — La prorogation du délai de prescription ne constitue pas en soi un préjudice — Le court délai de pres-

of RCMP to follow usual practice of sending form letter of notification to registered owner constituting special circumstances — Reasonable diligence in applying to add owner as party.

Bill of Rights — Excise Act, s. 164(1) requiring anyone with interest in seized property to apply within 30 days after seizure for order declaring interest — Very short limitation period, confiscation of private property without compensation, no provision for notice, no provision for extension of limitation period, raising serious question whether contrary to guarantee in Canadian Bill of Rights, s. 2(e) of fair hearing for determination of rights and obligations.

These were applications to add Birchcliff National Leasing Ltd. as an applicant in this action and for an order declaring Economy Car and Truck Rental's interest as the lawful lessee of the vehicle. Economy leased a 1993 Ford E350 Cab/Chassis from Birchcliff under a long-term lease under which Economy has no right of ownership in the vehicle, but did have an option to purchase the vehicle for a fixed price at the end of the lease. The vehicle, which had been rented to an individual, was seized by the RCMP pursuant to the *Excise Act* because contraband alcoholic spirits were found therein. Economy was notified of the seizure and the procedures to follow to express an interest in the vehicle. *Excise Act*, section 69 requires communication only to the person from whom the seizure was made. Section 164 provides that anyone with an interest in seized property may within thirty days after the seizure apply for an order declaring his interest. Some 23 days after the seizure, Economy filed a statement of claim seeking the return of the vehicle and a notice of motion to have its interest as lessee declared. Birchcliff was not notified of the seizure until after the expiration of the limitation period. Shortly thereafter Economy filed the notice of motion to have Birchcliff added as a party.

The issues were whether Economy had an interest in the vehicle and whether Birchcliff may be added as a party even though the 30-day limitation period had expired when Economy filed its notice of motion to add Birchcliff as a party. The respondent submitted that (1) Economy had no interest in the vehicle and was therefore not entitled to assert a claim under section 164; (2) the 30-day limitation period was absolute, thereby precluding the addition of Birchcliff; (3) there was no obligation on the respondent to notify Birchcliff to assert its claim before expiry of the 30-day limitation period.

Held, the applications should be allowed.

cription, l'absence de compétence pour proroger ce délai, l'absence d'une disposition prévoyant la notification à d'autres que la personne entre les mains de laquelle le véhicule a été saisi, la confiscation de bien sans indemnisation, le défaut de la GRC de suivre la pratique normale qui consiste à
a envoyer une notification standard au propriétaire en titre, voilà autant de circonstances extraordinaires — Il y a eu diligence raisonnable dans l'introduction de la requête en ordonnance portant constitution de la propriétaire en qualité de partie.

Déclaration des droits — L'art. 164(1) de la Loi sur l'accise prévoit que quiconque a un intérêt dans le bien saisi a 30 jours pour demander une ordonnance déclarant son intérêt — Une disposition législative qui prescrit un très court délai de prescription, la confiscation de bien privé sans indemnisation, sans notification et sans possibilité de proroger ce délai, soulève la question sérieuse de savoir si elle ne va pas à l'encontre de la garantie de l'art. 2e) de la Déclaration canadienne des droits en matière d'audience impartiale pour la détermination des droits et obligations.

Requêtes en ordonnance portant constitution de Birchcliff
d National Leasing Ltd. en qualité de requérante dans l'action principale et en ordonnance déclarant que Economy Car and Truck Rental a un intérêt à l'égard du véhicule en cause à titre de locataire licite. Birchcliff a loué à Economy un châssis cabine Ford E350 d'année-modèle 1993 par contrat de crédit-bail, aux termes duquel cette dernière n'avait aucun droit de propriété sur le véhicule mais avait l'option de l'acheter à un prix fixé à l'avance, à l'expiration du contrat. Le véhicule, que
e Economy avait loué à un individu, a été saisi par la GRC en vertu de la *Loi sur l'accise* parce qu'il y avait des boissons alcooliques de contrebande à bord. La GRC a notifié à Economy la saisie ainsi que la procédure à suivre si elle voulait faire valoir un droit sur le véhicule. L'article 69 de la *Loi sur l'accise* ne prescrit que la notification à la personne entre les mains de laquelle le bien a été saisi. L'article 164 prévoit que quiconque réclame un intérêt sur le bien saisi peut demander dans les 30 jours une ordonnance déclarant son intérêt.
f Quelque 23 jours après la saisie, Economy a déposé une déclaration concluant à la restitution du véhicule ainsi qu'une requête en ordonnance déclarant son intérêt à titre de locataire. Birchcliff n'a été informée de la saisie qu'après l'expiration du délai de prescription. Peu de temps après, Economy a introduit une requête en constitution de Birchcliff en qualité de partie.
h

Il échet d'examiner si Economy a un intérêt à l'égard du véhicule et si Birchcliff peut être jointe en qualité de partie bien que le délai de prescription de 30 jours fût expiré au moment où Economy introduisit l'avis de requête à cet effet.
i L'intimé soutient que (1) Economy n'a aucun intérêt à l'égard du véhicule et, de ce fait, n'a pas le droit de réclamer en application de l'article 164; (2) le délai de prescription de 30 jours est de rigueur, ce qui exclut la constitution de Birchcliff en qualité de partie; (3) il n'incombait pas à l'intimé de notifier à Birchcliff qu'elle devait faire valoir ses prétentions avant l'expiration du délai de prescription de 30 jours.
j

Jugement: on doit accueillir les requêtes en instance.

Subsection 164(1) recognizes the potential claims of owners, lien-holders, or holders of any like interest. There was no reason to interpret "any like interest" so narrowly as to deprive a person with an equitable interest of an opportunity to make a claim under subsection 164(1). Economy's interest was *ejusdem generis* with those interests listed in subsection 164(1) and was a "like interest." It was entitled to have its rights determined in accordance with subsection 164(2).

In special circumstances courts will allow a statement of claim to be amended to add a party after a limitation period has expired. The special circumstances that cumulatively justified adding Birchcliff as a party were: (1) the limitation period under subsection 164 is only 30 days, with no jurisdiction in the Court to extend it. Limitation periods are normally much longer. (2) Birchcliff had no notice of the seizure prior to expiry of the limitation period. Where a person with an interest in the vehicle has no notice of a seizure, the circumstances are special. (3) Legislation that provides for the confiscation of private property without notice or compensation is unusual, even special. (4) Failure to give notice to Birchcliff would be inconsistent with normal RCMP practice and would constitute special circumstances.

An amendment to add a party will not be permitted when there is prejudice to the opposite party. Extension of the limitation period itself is not prejudice. The prejudice must be something particular to the circumstances, such as the destruction of evidence or the inability to conduct an investigation, which would not have been a problem had the claim been filed in time. There was no evidence of any prejudice to the respondent. Delay in disposing of the vehicle did not constitute prejudice because the Minister could not dispose of it until Economy's claim had been adjudicated.

The application to have Birchcliff added as a party to the action already commenced by Economy was made within fifteen days of Birchcliff being notified of the seizure. Given the very short limitation period and very technical arguments relating to who may have an interest in the vehicle, there was reasonable diligence in the making of the application to add Birchcliff as a party.

A party may be added to an already commenced action before the claim of the original claimant is adjudicated. The required common element is the event giving rise to the respective causes of action. Both Economy and Birchcliff had claims arising under section 164 out of the same event—the seizure of the vehicle by the RCMP.

Le paragraphe 164(1) reconnaît aux propriétaires, créanciers hypothécaires, détenteurs de gage et détenteurs d'un intérêt similaire, le droit de faire une réclamation. Il n'y a aucune raison d'interpréter la notion d'«intérêt similaire» de façon restrictive qu'il faut dénier à une personne ayant un intérêt en *a* *equity* le droit de faire une réclamation en application du paragraphe 164(1). L'intérêt d'Economy en l'espèce est du même genre que les intérêts visés au paragraphe 164(1), c'est un «intérêt similaire» à ces derniers. Elle doit avoir le droit de faire valoir ses prétentions conformément au paragraphe 164(2).

La cour autorisera, dans les circonstances extraordinaires, la modification d'une déclaration afin d'ajouter une partie après l'expiration d'un délai de prescription. Les circonstances extraordinaires qui concourent à justifier la jonction de Birchcliff en qualité de partie sont les suivantes: (1) le paragraphe 164(1) prévoit un délai de prescription de 30 jours seulement, que la Cour n'a pas le pouvoir de proroger. Dans d'autres domaines, le délai de prescription est normalement plus long. (2) Birchcliff n'avait pas été informée de la saisie avant l'expiration du délai de prescription. Lorsqu'une personne ayant un intérêt dans le véhicule n'est pas informée de la saisie, il y a là circonstance extraordinaire. (3) Une loi qui prévoit la confiscation de biens privés sans notification ni dédommagement est inusitée, voire extraordinaire. (4) Le défaut de notifier à Birchcliff en l'espèce est incompatible avec la pratique normale de la GRC et constitue une circonstance extraordinaire.

La modification de la déclaration ne sera pas autorisée de façon à y ajouter une partie si cette addition se traduit par un préjudice pour la partie adverse. La prorogation du délai de prescription n'est pas elle-même un préjudice. Le préjudice doit être quelque chose qui est propre aux circonstances de la cause, par exemple la destruction des preuves ou l'impossibilité d'entreprendre une investigation, autant de questions qui ne se seraient pas posées si la demande avait été déposée dans les délais. En l'espèce, il n'y a aucune preuve de préjudice pour l'intimé. Le retard dans l'aliénation du véhicule ne constituerait pas un préjudice puisque le ministre ne pourrait rien faire du véhicule tant que la demande d'Economy n'aura pas été jugée.

La requête en constitution de Birchcliff en qualité de partie à l'action déjà intentée par Economy fut introduite dans les quinze jours de la date où la saisie fut notifiée à Birchcliff. Vu le délai de prescription très court et vu les arguties subtiles au sujet des personnes qui peuvent ou non avoir un intérêt à l'égard du véhicule, il y a eu diligence raisonnable dans l'introduction de la requête en constitution de Birchcliff en qualité de partie.

Une partie peut être jointe à une action en cours, avant que la demande initiale ne soit jugée. Le facteur commun est l'événement donnant lieu aux causes d'action respectives. Economy et Birchcliff ont l'une et l'autre des prétentions fondées sur l'article 164 et portant sur le même événement, savoir la saisie du véhicule par la GRC.

Confiscation of private property without notice is not justified by the historical *in rem* argument, in light of the recognition in section 164 of potential claims by owners or persons with any like interest. On the basis of the special circumstances, Birchcliff should be added as an applicant to these proceedings. Birchcliff's claim goes back to the date Economy filed its claim. *a*

A statutory provision that establishes a very short limitation period for persons to file claims, failing which their property is confiscated, without making any provision for notice to be given to such persons, when they are not in possession of the property when it was seized, or any opportunity for a judge to extend the limitation period, raises a serious question of whether the statutory provision denies such persons a fair hearing for the determination of their rights contrary to the guarantee in *Canadian Bill of Rights*, paragraph 2(e). *b*

Seizure and forfeiture under the *Customs Act* and *Excise Act* are parallel processes, depending upon which Act the contraband goods are subject to. There was no logical explanation as to why the *Excise Act* requires that a list of seized property be given only to the person from whom the property was seized, when the *Customs Act* requires the giving of notice to those who the seizing officer reasonably believes are entitled to make claims in respect of the seized property. The *Customs Act*, which appears to have regard for the importance of notice in the context of seizure and forfeiture of private property, is responsive to the fundamental requirements of justice while the provisions of the *Excise Act* are not. The absence of notice provisions in the *Excise Act*, as compared to the reasonable notice provisions of the *Customs Act*, is inexplicable and requires the attention of Parliament. *c*

La confiscation d'un bien privé sans notification ne peut être justifiée par l'argument historique de l'action *in rem*, vu la reconnaissance à l'article 164 des prétentions potentielles du propriétaire ou de toute personne ayant un intérêt similaire. Vu les circonstances extraordinaires de la cause, Birchcliff doit être ajoutée en qualité de partie à l'instance. La réclamation de Birchcliff remonte à la date à laquelle Economy déposa sa déclaration.

Une disposition législative qui impose un délai de prescription très court durant lequel les intéressés doivent présenter leur réclamation sous peine de confiscation de leur bien, sans même qu'ils en soient informés (s'agissant de personnes n'ayant pas le bien en leur possession au moment de la saisie) ou qu'un juge puisse proroger ce délai, soulève la question sérieuse de savoir si elle ne les prive pas d'une audience impartiale pour la définition de leurs droits, ce qui irait à l'encontre de la protection assurée par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. *d*

Le processus de saisie-confiscation est le même sous le régime de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur l'accise*, la différence résidant dans la question de savoir laquelle de ces deux lois s'applique aux marchandises en contrebande. Il n'y a aucune explication logique du fait que la *Loi sur l'accise* ne prévoit que l'obligation de communiquer la liste des biens saisis à la personne entre les mains de laquelle ils ont été saisis, alors que la *Loi sur les douanes* oblige l'agent procédant à la saisie d'informer la personne dont il a raisonnablement lieu de croire qu'elle a le droit de faire une réclamation au sujet de ces biens. La *Loi sur les douanes*, qui manifestement tient compte de l'importance de la notification en cas de saisie-confiscation de bien privé, est conforme aux impératifs fondamentaux de justice, ce qui n'est pas le cas des dispositions de la *Loi sur l'accise*. L'absence d'une disposition portant notification dans cette dernière, par comparaison avec les dispositions portant notification raisonnable dans la *Loi sur les douanes*, est inexplicable et devrait retenir l'attention du législateur. *e*

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Bill of Rights, R.S.C., 1985, Appendix III.
Customs Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, ss. 110, 138
 (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 62; c. 51, s. 45), 139.
Excise Act, R.S.C., 1985, c. E-14, ss. 69, 164. *f*

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Basarsky v. Quinlan, [1972] S.C.R. 380; [1972] 1 W.W.R. 303; (1971), 24 D.L.R. (3d) 720; *Murphy v. Welsh*, [1993] 2 S.C.R. 1069; (1993), 106 D.L.R. (4th) 404; 18 C.P.C. (3d) 137; *Porter v. Canada*, [1989] 3 F.C. 403; 48 C.C.C. (3d) 252; 40 C.R.R. 263; 26 F.T.R. 69; (1989), 2 T.C.T. 4141; [1989] 1 T.S.T. 2115 (T.D.). *g*

LOIS ET RÈGLEMENTS

Déclaration canadienne des droits, L.R.C. (1985), appendice III.
Loi sur l'accise, L.R.C. (1985), ch. E-14, art. 69, 164.
Loi sur les douanes, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1, art. 110, 138 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 62; ch. 51, art. 45), 139. *h*

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Basarsky c. Quinlan, [1972] R.C.S. 380; [1972] 1 W.W.R. 303; (1971), 24 D.L.R. (3d) 720; *Murphy c. Welsh*, [1993] 2 R.C.S. 1069; (1993), 106 D.L.R. (4th) 404; 18 C.P.C. (3d) 137; *Porter c. Canada*, [1989] 3 C.F. 403; 48 C.C.C. (3d) 252; 40 C.R.R. 263; 26 F.T.R. 69; (1989), 2 T.C.T. 4141; [1989] 1 T.S.T. 2115 (1^{re} inst.). *i*

CONSIDERED:

Robert Boudreau v. Minister of National Revenue, Customs and Excise, Que. Sup. Ct., 705-36-000070-936, December 14, 1993, not yet reported; *Location des Bois-Francs Inc. v. Minister of National Revenue*, Que. Sup. Ct., 415-05-000259-910, February 14, 1992, Walters J., not reported; *Vallières v. Attorney General of Canada*, Que. Sup. Ct., 760-05-000801-926, October 28, 1993, Boudreault J., not yet reported; *Weldon v. Neal* (1887), 19 Q.B.D. 394 (C.A.).

REFERRED TO:

2749-5191 *Québec Inc. v. Deputy Minister of Revenue*, Que. Sup. Ct., 750-05-000333-938, August 5, 1993, not yet reported; *Ginette Pilon v. The Queen*, Que. Sup. Ct., 500-05-004264-923, April 2, 1992, not yet reported; *Pierrette Primeau v. Department of National Revenue*, Que. Sup. Ct., 500-05-007316-936, July 17, 1993, not yet reported; *Zarowney, Joe v. The Queen*, [1956] Ex. C.R. 16; [1956] C.T.C. 1; (1955), 56 DTC 1025; *Jefo international ltée c. Canada (Ministre du Revenu national, Douanes et Accise)*, [1992] R.J.Q. 1258 (Sup. Ct.); *Budget Car & Truck Rentals of Ottawa v. Minister of National Revenue (Customs and Excise)* (1993), 66 F.T.R. 277 (F.C.T.D.).

AUTHORS CITED

Hogg, Peter. *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed. (Supplemented), Scarborough: Carswell, 1992.

APPLICATIONS to add as an applicant in an action the owner of a vehicle seized pursuant to the *Excise Act* while in the possession of an individual who had leased it from a car and truck rental business and for an order declaring the interest of the rental company in the vehicle. Applications allowed.

COUNSEL:

S. Jay Passi for applicant.
Gina M. Scarcella for respondent.
Michael R. Kestenberg on behalf of Birchcliff National Leasing Ltd.

SOLICITORS:

Chatarpaul & Associates, North York, Ontario, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Robert Boudreau c. Ministre du Revenu national, Douanes et Accise, C.S. Qué., 705-36-000070-936, 14 décembre, 1993, encore inédite; *Location des Bois-Francs Inc. c. Ministre du Revenu national*, C.S. Qué., 415-05-000259-910, 14 février 1992, juge Walters, non publiée; *Vallières c. Procureur général du Canada*, C.S. Qué., 760-05-000801-926, 28 octobre 1993, juge Boudreault, encore inédite; *Weldon v. Neal* (1887), 19 Q.B.D. 394 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

2749-5191 *Québec Inc. c. Sous-ministre du Revenu*, C.S. Qué., 750-05-000333-938, 5 août 1993, encore inédite; *Ginette Pilon c. La Reine*, C.S. Qué., 500-05-004264-923, 2 avril 1992, encore inédite; *Pierrette Primeau c. Ministère du Revenu national*, C.S. Qué., 500-05-007316-936, 17 juillet 1993, encore inédite; *Zarowney, Joe v. The Queen*, [1956] R.C.É. 16; [1956] C.T.C. 1; (1955), 56 DTC 1025; *Jefo international ltée c. Canada (Ministre du Revenu national, Douanes et Accise)*, [1992] R.J.Q. 1258 (C.S.); *Budget Car & Truck Rentals of Ottawa c. Ministre du Revenu national (Douanes et Accise)* (1993), 66 F.T.R. 277 (C.F. 1^{re} inst.).

DOCTRINE

Hogg, Peter. *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed. (Supplemented), Scarborough: Carswell, 1992.

REQUÊTES en ordonnance constituant en qualité de requérante dans l'action principale, la propriétaire d'un véhicule saisi en application de la *Loi sur l'accise* entre les mains de l'individu qui l'avait loué chez une entreprise de location d'automobiles et de camions, et en ordonnance déclarant l'intérêt de la compagnie de location à l'égard du véhicule. Requêtes accueillies.

AVOCATS:

S. Jay Passi pour la requérante.
Gina M. Scarcella pour l'intimé.
Michael R. Kestenberg pour Birchcliff National Leasing Ltd.

PROCUREURS:

Chatarpaul & Associates, North York (Ontario), pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

ROTHSTEIN J:

The Applications

These are two applications by 785072 Ontario Inc. carrying on business as Economy Car and Truck Rental (Economy) arising out of the seizure under the *Excise Act*, R.S.C., 1985, c. E-14, as amended, of a 1993 Ford E350 Cab/Chassis (the vehicle) by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). One application seeks an order adding Birchcliff National Leasing Ltd. (Birchcliff) as an applicant in this action. Birchcliff is the registered owner of the vehicle. The other application seeks an order declaring Economy's interest as the lawful lessee of the vehicle.

The Facts

Birchcliff is in the business of leasing vehicles on a long-term basis. On April 30, 1993, Birchcliff, as lessor, leased the vehicle to Economy. Economy is in the business of renting vehicles to the public. On November 10, 1993, Economy rented the vehicle to Christopher Saunders for a one day period.

On November 11, 1993, the vehicle was not returned and Economy learned that Saunders had been arrested at Cornwall, Ontario. The vehicle had been seized by the RCMP pursuant to the *Excise Act*, because 1,200 1.75 litre bottles of "contraband" alcoholic spirits worth an estimated \$28,800 had been found in the vehicle. The president of Economy contacted the RCMP and he was told that he would be receiving some documentation in the mail respecting the seizure of the vehicle. On November 16, 1993, the RCMP wrote what appears to be a form letter to Economy:

TO WHO IT MAY CONCERN:

1. Please be advised that on 93-11-10 a vehicle registered to your name, as described on the attached form, was seized by our Unit. The vehicle was found containing spirits unlawfully imported into Canada contrary to the Excise Act.

2. Please find enclosed a copy of the Form N-1 (Schedule of Property Seized) listing items seized and explains the proce-

LE JUGE ROTHSTEIN:

Les requêtes

Il y a en l'espèce deux requêtes présentées par 785072 Ontario Inc., dont le nom commercial est Economy Truck and Car Rental (Economy), dans le cadre de la procédure faisant suite à la saisie d'un châssis cabine Ford E350 année-modèle 1993 (le véhicule), effectuée par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) en application de la *Loi sur l'accise*, L.R.C. (1985), ch. E-14, et modifications. La première requête conclut à ordonnance portant constitution de Birchcliff National Leasing Ltd. (Birchcliff), qui est la propriétaire en titre du véhicule, en qualité de requérante dans l'action principale. La seconde conclut à ordonnance déclarant que Economy a un intérêt à l'égard du même véhicule à titre de locataire licite.

Les faits de la cause

Birchcliff exploite une entreprise de location de véhicules en crédit-bail. Le 30 avril 1993, en qualité de bailleur, elle a loué le véhicule à Economy, qui est une entreprise de location de véhicules au public. Le 10 novembre 1993, Economy a loué le véhicule à Christopher Saunders pour une journée.

Le 11 novembre 1993, Saunders ne restitua pas le véhicule comme prévu et Economy apprit qu'il avait été arrêté à Cornwall (Ontario) et le véhicule saisi par la GRC en application de la *Loi sur l'accise*, parce qu'il y avait à bord 1 200 bouteilles de 1,75 litre de spiritueux «de contrebande» valant quelque 28 800 \$. Le président d'Economy se mit en rapport avec la GRC qui lui dit qu'il recevrait par la poste les papiers relatifs à la saisie du véhicule. Le 16 novembre 1993, la GRC lui envoya ce qui est manifestement une lettre standard, comme suit:

[TRADUCTION] À QUI DE DROIT:

1. Nous vous informons que notre détachement a saisi le 10 novembre 1993 un véhicule (dont les détails figurent sur la formule ci-jointe) immatriculé sous votre nom, parce qu'il y avait à bord des spiritueux illégalement importés au Canada en violation de la Loi sur l'accise.

2. Ci-joint copie de la formule N-1 (liste des biens saisis) qui donne la liste des articles saisis ainsi que des explications sur

dures to be followed if you wish to express an interest in this vehicle.

3. Also be advised that the license plates for the seized vehicle are being held for 30 days. If you wish to obtain same, please contact this office. If we have not heard from you within 30 days, the license plates will be turned over to M.T.C.

4. Should you require further information in regards to this vehicle, please contact Revenue Canada, Customs & Excise Adjudications at (613) 954-7328.

The vehicle's registration permit names Birchcliff on the vehicle portion while the plate portion names Economy. The registration form was likely in the vehicle, although there is no evidence directly on this point. However, the RCMP's letter implies that the RCMP had knowledge of the registration permit because the letter says "a vehicle registered to your name."

On December 3, 1993, 23 days after the seizure, Economy filed a statement of claim in this Court seeking the return of the vehicle. On the same date, Economy filed its notice of motion to have its interest as lessee of the vehicle declared.

On January 12, 1994, Economy advised Birchcliff of the seizure of the vehicle. On January 27, 1994, Economy filed its notice of motion to have Birchcliff added as a party. This was approximately two and one-half months after the seizure.

Section 164 is the relevant provision of the *Excise Act*:

164. (1) Whenever any horses, vehicles, vessels or other appliances have been seized as forfeited under this Act, any person, other than the person accused of an offence resulting in the seizure or person in whose possession the horses, vehicles, vessels or other appliances were seized who claims an interest in the horses, vehicles, vessels or other appliances as owner, mortgagee, lien-holder or holder of any like interest may within thirty days after the seizure apply to any judge of any superior court of a province or to a judge of the Federal Court for an order declaring his interest.

(2) Where, after such notice to the Minister as the judge referred to in subsection (1) may require, it is made to appear to the satisfaction of the judge

(a) that the claimant is innocent of any complicity in the offence resulting in the seizure or of any collusion with the offender in relation thereto, and

la procédure à suivre si vous entendez faire valoir un droit sur ce véhicule.

3. Nous vous informons aussi que nous garderons pendant 30 jours les plaques d'immatriculation du véhicule saisi. Veuillez communiquer avec nous si vous désirez les récupérer. Sinon elles seront renvoyées au M.T.C.

4. Pour plus de détails concernant ce véhicule, prière de communiquer avec Revenu Canada, Douanes et Accise, Arbitrage, au numéro (613) 954-7328.

Le certificat d'immatriculation du véhicule porte le nom de Birchcliff sur la partie «Véhicule», et celui d'Economy sur la partie «Plaque». Il se trouvait probablement à bord du véhicule, bien qu'il n'y ait aucune preuve directe à ce sujet. Il ressort cependant de la lettre de la GRC que celle-ci était au courant du certificat d'immatriculation, puisqu'il y était question d'«un véhicule immatriculé sous votre nom».

Le 3 décembre 1993, c'est-à-dire 23 jours après la saisie, Economy déposa une déclaration auprès de la Cour pour demander la restitution du véhicule. Le même jour, elle introduisit un avis de requête en ordonnance portant déclaration de son intérêt en tant que locataire du véhicule.

Le 12 janvier 1994, Economy informa Birchcliff de la saisie, et le 27 janvier 1994, c'est-à-dire quelque deux mois et demi après la saisie, elle introduisit l'avis de requête en constitution de cette dernière en qualité de partie.

La disposition applicable en l'espèce est l'article 164 de la *Loi sur l'accise*:

164. (1) Lorsque des chevaux, véhicules, vaisseaux ou autres accessoires ont été saisis comme confisqués sous l'autorité de la présente loi, quiconque—autre que la personne accusée d'une infraction qui a eu pour résultat cette saisie, ou que la personne en la possession de qui ces chevaux, véhicules, vaisseaux ou autres accessoires ont été saisis—réclame, à l'égard de ces chevaux, véhicules, vaisseaux ou autres accessoires, un intérêt à titre de propriétaire, créancier hypothécaire, détenteur de gage ou détenteur d'un intérêt similaire, peut, dans un délai de trente jours à compter de cette saisie, s'adresser à un juge d'une cour supérieure ou à un juge de la Cour fédérale afin de faire rendre une ordonnance déclarant son intérêt.

(2) Si, après la notification au ministre que le juge peut exiger, il est démontré, à la satisfaction de ce juge, que le réclamant:

a) d'une part, est innocent de toute complicité dans l'infraction qui a eu pour résultat cette saisie, ou de toute collusion avec le contrevenant en l'espèce;

(b) that the claimant exercised all reasonable care in respect of the person permitted to obtain the possession of the horses, vehicles, vessels or other appliances to satisfy himself that they were not likely to be used contrary to this Act or, if a mortgagee or lien-holder, that before becoming the mortgagee or lien-holder he exercised such care with respect to the mortgagor or lien-giver,

the claimant is entitled to an order that his interest is not affected by the seizure.

The Issues

The issues are whether Economy has an interest in the vehicle and whether Birchcliff may be added as a party to the action already commenced by Economy even though the 30-day limitation period in subsection 164(1) had expired when Economy filed its notice of motion to add Birchcliff as a party. Clearly, the application to add Birchcliff as a party is made because of the respondent's position that Economy has no interest in the vehicle and that its claim under subsection 164(1) is invalid.

This case has troubled me from the start. The respondent does not assert that Birchcliff or Economy are implicated in the alleged wrongdoing which led to the seizure. However, the respondent says it is entitled to the motor vehicle because:

(1) Economy has no interest in the vehicle and is therefore not entitled to assert a claim under section 164;

(2) While Birchcliff may have an interest, Birchcliff cannot be added as a party after expiry of the 30-day limitation period. The limitation period in subsection 164(1) is absolute and there is no discretion in the Court to extend it to allow Birchcliff to become a party;

(3) There was no obligation on the respondent to notify Birchcliff to assert its claim before expiry of the 30-day limitation period. The only provision for formal communication after seizure in the *Excise Act* is section 69, requiring communication only to the person from whom the seizure was made. Section 69 states:

b) d'autre part, a pris toutes les mesures voulues à l'égard de la personne qui a reçu permission d'obtenir la possession de ces chevaux, véhicules, vaisseaux ou autres accessoires, afin de s'assurer que vraisemblablement ils ne seraient pas employés contrairement à la présente loi, ou, si le réclamant est un créancier hypothécaire ou détenteur de gage, qu'il a, avant de devenir semblable créancier hypothécaire ou détenteur de gage, pris ces mesures à l'égard du débiteur hypothécaire ou donneur de gage,

le réclamant a droit à une ordonnance déclarant que son intérêt n'est pas affecté par cette saisie.

Les points litigieux

Il convient d'examiner si Economy a un intérêt à l'égard du véhicule et si Birchcliff peut être jointe en qualité de partie à l'action déjà intentée par Economy bien que le délai de prescription de 30 jours prévu au paragraphe 164(1) fût expiré au moment où Economy introduisit l'avis de requête à cet effet. Nul doute que la requête en constitution de Birchcliff en qualité de partie fait suite à l'argument avancé par l'intimé que Economy n'a aucun intérêt dans le véhicule et que, de ce fait, la réclamation qu'elle présente en application du paragraphe 164(1) est irrecevable.

Cette affaire ne laisse pas de me troubler dès le début. L'intimé ne prétend pas que Birchcliff ou Economy soit impliquée dans la supposée infraction qui a donné lieu à la saisie. Il affirme cependant qu'il a droit au véhicule par les motifs suivants:

(1) Economy n'a aucun intérêt à l'égard du véhicule et, de ce fait, n'a pas le droit de réclamer en application de l'article 164;

(2) Birchcliff peut avoir un intérêt, mais ne peut être jointe en qualité de partie après l'expiration du délai de prescription de 30 jours. Ce délai de prescription prévu au paragraphe 164(1) est de rigueur, et la Cour n'est pas investie du pouvoir discrétionnaire de le proroger pour permettre à Birchcliff de se constituer partie;

(3) Il n'incombait pas à l'intimé de notifier à Birchcliff qu'elle devait faire valoir ses prétentions avant l'expiration du délai de prescription de 30 jours. La seule disposition en matière de notification formelle après saisie est l'article 69 de la *Loi sur l'accise*, lequel prévoit seulement l'obligation de communiquer au saisi comme suit:

69. The collector or any other officer, or any person aiding or assisting him in seizing property as forfeited under this Act, shall mark and number each separate piece, and make a schedule, of all the property seized, with the estimated value thereof, which schedule or list shall be dated and signed by the collector or other officer, and a true copy thereof shall be given to the person from whom the seizure was made, or forwarded to his latest known post office address by registered letter, and another copy, together with the collector's or other officer's report relating to the seizure, shall be transmitted without delay to the Minister. [Emphasis added.]

If the respondent is correct, subsection 164(1) of the *Excise Act* enables the respondent to confiscate an innocent party's property without notice and without compensation. Without wishing to generalize unduly or escalate the rhetoric unnecessarily, my initial reaction was to think that such interpretation was, in the absence of some good reason, characteristic of totalitarian regimes and not democratic ones. For this reason, I requested counsel to thoroughly canvass the law and make further submissions. I even asked them to consider the effect of section 164 of the *Excise Act* in light of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, reprinted in R.S.C., 1985, Appendix III. I am indebted to counsel for their submissions and their cooperation, and particularly to counsel for the respondent, who brought to my attention statutory references and case law which were not supportive of her position.

Economy's Interest

I turn first to the question of Economy's interest in the vehicle. A number of cases have held that purchasers under conditional sales contracts do not have an interest in property as the term "interest" is used in subsection 164(1) of the *Excise Act* and sections 138 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 62; c. 51, s. 45] and 139 of the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, as amended. Section 138 of the *Customs Act* contains the same words as those found in subsection 164(1) of the *Excise Act*: "owner, mortgagee, lienholder or holder of any like interest." See, for example, the following unreported decisions: *2749-5191 Quebec Inc. v. Deputy Minister of Revenue* (August 5, 1993), Court file: 750-05-000333-938, (Que. Sup. Ct.); *Ginette Pilon v. The Queen* (April 2, 1992),

69. Le receveur ou tout autre préposé, ou toute personne qui l'aide à saisir des articles confisqués en vertu de la présente loi, doit marquer et numéroté chaque article distinct, et dresser une liste de tous les articles saisis, avec une estimation de leur valeur, laquelle liste est datée et signée par le receveur ou autre préposé. Une copie conforme de la liste est donnée au saisi ou lui est expédiée, par courrier recommandé, à sa dernière adresse connue et une autre copie ainsi que le procès-verbal du receveur ou autre préposé relatif à la saisie sont transmis sans retard au ministre. [Non souligné dans le texte.]

À supposer que l'argument de l'intimé soit fondé, cela signifierait que le paragraphe 164(1) de la *Loi sur l'accise* lui donne le droit de confisquer des biens d'un innocent sans notification ni dédommagement. Sans vouloir généraliser de façon excessive ni ajouter inutilement à la controverse, je dois dire que mon premier réflexe a été de penser que pareille interprétation, si elle n'était justifiée par quelque raison valide, était le propre des régimes totalitaires et des régimes pas tout à fait démocratiques. C'est pourquoi j'ai demandé aux avocats de part et d'autre de fouiller la jurisprudence en la matière afin de présenter d'autres conclusions. Je leur ai même demandé d'étudier l'effet de l'article 164 de la *Loi sur l'accise* à la lumière de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44, reproduite dans L.R.C. (1985), appendice III. Je tiens à remercier les avocats de leurs conclusions et de leur coopération, en particulier l'avocate de l'intimé qui a porté à mon attention des textes de loi et des précédents allant à l'encontre de ses conclusions.

L'intérêt d'Economy

J'examine en premier lieu la question de l'intérêt d'Economy dans le véhicule. Selon divers précédents, l'acheteur en vertu d'un contrat de vente conditionnelle n'a pas à l'égard du bien un «intérêt» au sens du paragraphe 164(1) de la *Loi sur l'accise* ou un «droit» au sens des articles 138 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 62; ch. 51, art. 45] et 139 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1 et modifications. Le texte anglais de l'article 138 renferme les mêmes termes que le paragraphe 164(1) de la *Loi sur l'accise*: «owner, mortgagee, lien-holder or holder of any like interest» (le texte français est légèrement différent: propriétaire, créancier hypothécaire, créancier privilégié ou . . . autre qualité comparable). Voir par exemple les décisions non publiées sui-

Court file: 500-05-004264-923, (Que. Sup. Ct.); *Pierrette Primeau v. Department of National Revenue* (July 17, 1993), court file: 500-05-007316-936, (Que. Sup. Ct.); and *Robert Boudreau v. Minister of National Revenue, Customs and Excise* (December 14, 1993), Court file: 705-36-000070-936, (Que. Sup. Ct.). In *Robert Boudreau v. Minister of National Revenue, Customs and Excise*, a conditional purchaser had filed a claim under subsection 164(1) within the statutory 30-day limitation period. However, the conditional purchaser was not the owner of the vehicle when he filed his claim. He assumed outright ownership of the vehicle only after the expiry of the 30-day limitation period. It was held that this was too late and the claim was dismissed. On the other hand, in the unreported decision of *Vallières v. Attorney General of Canada*, (October 28, 1993), Court file 760-05-000801-926, (Que. Sup. Ct.), Boudreault, J.S.C.Q. found that an instalment purchaser had a "similar interest" which entitled him to rely on subsection 164(1) of the *Excise Act*.

No cases were cited to me that dealt directly with the lessor-lessee relationship precisely as it is in this case. The respondent points out that under the lease between Birchcliff and Economy, Economy is given no right of ownership in the vehicle. Section 1 of the Terms and Conditions of the Lease Agreement between Birchcliff and Economy provides in part:

Agreement is one of leasing only and the Lessee shall not have or acquire any right, title, or interest in or to the vehicle except the right to use or operate it as provided herein. The lessee is hereby obligated to make the vehicle available for inspection by the lessor within three days of request.

Counsel for Birchcliff refers me to an "Addendum to Open End Lease" which provides that upon payment of a fixed amount of \$6,885 at lease termination, plus the cost of a Safety Standard Certificate, Economy may acquire the vehicle. The sum \$6,885 appears to be a price which allows Economy, according to the addendum, to "thereby take advantage of any gain that results from an increase in the market value of the vehicle." It seems, therefore, that the

vantes: 2749-5191 *Québec Inc. c. Sous-ministre du Revenu* (5 août 1993), numéro du greffe 750-05-000333-938 (C.S. Qué.); *Ginette Pilon c. La Reine* (2 avril 1992), numéro du greffe 500-05-004264-923 (C.S. Qué.); *Pierrette Primeau c. Ministère du Revenu national* (17 juillet 1993), numéro du greffe 500-05-007316-936 (C.S. Qué.); et *Robert Boudreau c. Ministre du Revenu national, Douanes et Accise* (14 décembre 1993), numéro du greffe 705-36-000070-936 (C.S. Qué.). Dans cette dernière cause, l'acheteur conditionnel avait soumis la réclamation prévue au paragraphe 164(1) avant l'expiration du délai de prescription de 30 jours. Cependant il n'était pas, au moment de la réclamation, propriétaire du véhicule, dont la propriété ne lui revenait qu'après l'expiration de ce délai de prescription de 30 jours. Il a été jugé qu'il a acquis ce statut trop tard et il a été débouté de son action. Par contre, dans *Vallières c. Procureur général du Canada*, décision inédite du 28 octobre 1993, numéro du greffe 760-05-000801-926 (C.S. Qué.), le juge Boudreault de la Cour supérieure du Québec a conclu qu'un acheteur à tempérament avait un «intérêt similaire» qui lui donnait le droit d'invoquer le paragraphe 164(1) de la *Loi sur l'accise*.

Je n'ai été saisi d'aucun précédent portant directement sur les rapports entre bailleur et preneur tels ceux qui nous intéressent en l'espèce. L'intimé souligne que le contrat de crédit-bail entre Birchcliff et Economy ne confère à cette dernière aucun droit de propriété sur le véhicule. L'article 1 des Stipulations du contrat de crédit-bail entre les deux prévoit notamment ce qui suit:

[TRADUCTION] Le présent contrat est seulement un contrat de crédit-bail; le locataire n'acquiert aucun droit sur le véhicule sauf le droit de l'exploiter conformément aux présentes. Le locataire s'engage par les présentes à présenter le véhicule à l'inspection du bailleur dans les trois jours de la demande faite à cet effet par ce dernier.

L'avocat représentant Birchcliff produit un «avenant au contrat de crédit-bail» qui prévoit qu'à l'expiration du contrat, Economy peut devenir propriétaire du véhicule moyennant la somme de 6 885 \$ ainsi que le coût d'un certificat d'inspection de sécurité. Il appert que la somme de 6 885 \$ représente le prix grâce auquel Economy, aux termes de l'avenant, peut «profiter de tout gain résultant d'une augmentation de la valeur marchande du véhicule». Il semble donc que

addendum amends section 1 of the Lease Agreement and provides Economy with what I would term an equitable interest in the vehicle in addition to its rights to the vehicle under its long-term lease.

Subsection 164(1) of the *Excise Act* recognizes the potential claims of owners, mortgagees, lien-holders, or holders of any like interest. I have considerable difficulty understanding why the holder of an equitable interest is not a holder of a like interest to that of an owner, mortgagee or lien-holder. Indeed in the past, an owner who mortgaged his or her property may have, depending upon the jurisdiction where, and the time when, the mortgage was given, transferred legal title to the mortgagee, retaining the right to a reconveyance when the mortgage was paid out. The owner certainly would retain an equitable interest in the property. In my view, it is a very narrow interpretation of the term “any like interest” that would hold that an equitable interest is not *ejusdem generis* with owner, mortgagee or lien-holder in subsection 164(1). I do not know what the phrase “any like interest” would cover if not a conditional purchaser or a lessee with a right to purchase at a fixed price at the end of a lease.

No argument has been made that satisfactorily explains why a conditional purchaser or lessee with a right to purchase at a fixed price is not a person with “any like interest” or why that phrase should be interpreted so narrowly as to deprive such a person of an opportunity to make a claim under subsection 164(1) of the *Excise Act*. In my view, Economy’s interest in this case is one that is *ejusdem generis* with those interests listed in subsection 164(1) and is a “like interest.” Economy therefore has an interest contemplated by subsection 164(1) of the *Excise Act* and should be entitled to have its rights determined in accordance with subsection 164(2) of the *Excise Act*.

Birchcliff

I now proceed to address Economy’s application to have Birchcliff added as an applicant.

l’avenant modifie l’article 1 du contrat de crédit-bail et confère à Economy ce que j’appellerais un droit en *equity* sur le véhicule, en sus des droits qu’elle tient du crédit-bail.

a

Le paragraphe 164(1) de la *Loi sur l’accise* reconnaît aux propriétaires, créanciers hypothécaires, détenteurs de gage et détenteurs d’un intérêt similaire, le droit de faire une réclamation. J’ai du mal à voir pourquoi le détenteur d’un intérêt en *equity* ne serait pas le détenteur d’un intérêt similaire à celui d’un propriétaire, créancier hypothécaire ou détenteur de gage. En effet, par le passé, le propriétaire qui hypothéquait son bien se trouvait de ce fait, selon le ressort et selon l’époque, à transférer le titre de propriété au créancier hypothécaire en retenant le droit à la restitution après que l’hypothèque eut été purgée. Ce propriétaire conservait certainement, en *equity*, un droit sur son bien. À mon avis, ce serait interpréter de façon très restrictive la notion d’«intérêt similaire» en tenant que l’intérêt en *equity* n’est pas de même nature que celui du propriétaire, créancier hypothécaire ou détenteur de gage visé au paragraphe 164(1). Je ne sais pas ce qu’embrasserait la notion d’«intérêt similaire» sinon l’acheteur conditionnel ou le locataire qui, à l’expiration du contrat de crédit-bail, a le droit d’acheter à un prix fixé à l’avance.

f

Aucun argument n’a été proposé qui explique de façon satisfaisante pourquoi l’acheteur conditionnel ou le locataire qui a le droit d’acheter à un prix fixé à l’avance n’est pas une personne ayant un «intérêt similaire» ou pourquoi cette notion devrait être interprétée de façon si restrictive qu’il faut lui dénier le droit de faire une réclamation en application du paragraphe 164(1) de la *Loi sur l’accise*. À mon avis, l’intérêt d’Economy en l’espèce est du même genre que les intérêts visés au paragraphe 164(1), c’est un «intérêt similaire» à ces derniers. Elle a donc un intérêt au sens du paragraphe 164(1) de la *Loi sur l’accise* et doit avoir le droit de faire valoir ses prétentions conformément au paragraphe 164(2) de la même loi.

i

Birchcliff

J’en viens maintenant à la requête d’Economy en constitution de Birchcliff en qualité de requérante.

j

Birchcliff seeks to be added, after the 30-day limitation period, to an action commenced by Economy within the 30-day limitation period. The respondent's first objection is that Economy has no interest or that Economy's claim is invalid and Birchcliff cannot "piggyback" on an invalid claim or a claim not based on an interest recognized under subsection 164(1). I have found Economy to have an interest under subsection 164(1) but I have not decided the validity of its claim, which is to be determined pursuant to the procedure provided under subsection 164(2). In particular, I have not decided, on the merits, whether or not, for example, Economy exercised reasonable care in permitting Saunders to have possession of the vehicle. However, I do not think the validity or invalidity of Economy's claim, or indeed, whether or not Economy has an interest under subsection 164(1), are relevant considerations for determining whether Birchcliff may be added to the action commenced by Economy. In my view, it is the existence of the original claim, and not its merit, that enables a person to be added as a party to an action. I do not see why a party may not be added to an already commenced action before the claim of the original claimant is adjudicated. Indeed, the addition of parties to an action would normally occur before adjudication of the original claim.¹ As there is an existing action brought by Economy, the respondent's argument on this point must be rejected.

As to the adding of a latecomer to an already commenced action, the applicant relies on *Basarsky v. Quinlan*, [1972] S.C.R. 380. In that case, referring to *Weldon v. Neal* (1887), 19 Q.B.D. 394 (C.A.), an amendment of pleadings to allow a new cause of action to benefit different claimants was allowed by the Supreme Court where special circumstances were shown. Hall J. stated at pages 384-385:

Thus the conclusion must be that the rule of practice in *Weldon v. Neal* is not absolute, and an amendment of the nature of that sought in the latter case will be allowed where peculiar circum-

¹ In this case, Economy's interest has been decided. Because it has been found to have an interest, its claim will subsist. However, even if it had been determined that Economy had no interest, the order giving effect to these reasons has not yet been made and as long as an order adding Birchcliff would be made before the order dismissing Economy's claim, there would have been a subsisting original claim to which Birchcliff's claim could be added.

Birchcliff cherche, après l'expiration du délai de prescription de 30 jours, à se faire reconnaître la qualité de partie à une action intentée par Economy durant ce délai. La première objection de l'intimé est que Economy n'a aucun intérêt ou que ses prétentions sont invalides, et que Birchcliff ne peut se faire porter sur une demande invalide ou une demande qui ne soit pas fondée sur un intérêt reconnu par le paragraphe 164(1). J'ai conclu que Economy a un intérêt au sens du paragraphe 164(1) mais je ne me suis pas prononcé sur le fond de sa réclamation, qui doit être jugée de la façon prévue au paragraphe 164(2). En particulier, je n'ai pas décidé au fond si, par exemple, Economy a pris toutes les mesures voulues avant de confier le véhicule à Saunders. Cependant, je ne pense pas que la validité ou l'invalidité des prétentions d'Economy ou la question de savoir si elle a un intérêt au sens du paragraphe 164(1), soit un facteur à prendre en considération pour décider si Birchcliff peut être jointe à l'action intentée par la première. À mon avis, c'est l'existence de la demande initiale, non pas son bien-fondé, qui permet qu'une personne soit jointe à l'action. Je ne vois pas pourquoi une personne ne pourrait pas être jointe à une action en cours, avant que la demande initiale ne soit jugée¹. Comme la demande intentée par Economy est toujours en instance, l'argument de l'intimé à ce sujet doit être rejeté.

Pour ce qui est de la jonction tardive d'une partie à une action en cours, la requérante cite l'arrêt *Basarsky c. Quinlan*, [1972] R.C.S. 380, par lequel la Cour suprême, citant la décision *Weldon v. Neal* (1887), 19 Q.B.D. 394 (C.A.), a autorisé la modification de la déclaration pour y ajouter une nouvelle cause d'action au bénéfice de différents réclamants en raison de circonstances extraordinaires. Le juge Hall a conclu en ces termes en pages 384 et 385:

Il faut donc conclure que la règle de pratique énoncée dans *Weldon v. Neal* n'est pas absolue et qu'on autorisera un amendement de la nature de celui qui est demandé dans cette der-

¹ En l'espèce, il a été jugé que Economy a un intérêt. De ce fait, sa demande subsistera. Cependant, à supposer même qu'il ait été jugé qu'elle n'a aucun intérêt, le dispositif de l'ordonnance n'a pas encore été rendu et, pour autant qu'une ordonnance portant jonction de Birchcliff à l'instance soit rendue avant l'ordonnance portant rejet de la demande d'Economy, il subsisterait une demande initiale sur laquelle pourrait se greffer celle de Birchcliff.

stances exist which warrant the amendment being allowed. The power to allow an amendment after the time limited by a Statute of Limitations will necessarily be infrequently invoked as the circumstances warranting its use will not often occur. . . .

The adjective "peculiar" in the context of Lord Esher M.R.'s judgment and at the date thereof may be equated with "special" in current usage.

In *Murphy v. Welsh*, [1993] 2 S.C.R. 1069, Major J., at page 1081, reaffirmed that *Basarsky v. Quinlan* stood for the proposition that:

. . . in special circumstances the court will allow a statement of claim to be amended to add another party after a limitation period expires. However, the new party's claim will only go back to the date of the statement of claim.

In my view, *Basarsky v. Quinlan*, *supra*, as further explained in *Murphy v. Welsh*, *supra*, is directly applicable to the case at bar. Here, we have Economy, after the limitation period has expired, seeking to add Birchcliff to its claim filed prior to the expiry of the limitation period.

Counsel for the respondent says that for a latecomer to be added to an action, the cause of action or interest of the latecomer must be the same as that of the original claimant. In *Vallières*, *supra*, Boudreault, J.S.C.Q. rejected the application of the Bank of Nova Scotia, made more than 30 days after the seizure, to intervene in an action already commenced by the instalment purchaser, apparently on the basis that the interest of the Bank of Nova Scotia and the interest of the instalment purchaser were different. There is no indication that *Basarsky v. Quinlan* was cited in *Vallières*, *supra*. In any event, I do not read *Basarsky v. Quinlan* or *Murphy v. Welsh* as allowing latecomers to be added only when there is some sort of similarity of interest demonstrated. In my view, the required common element is the event giving rise to the respective causes of action. In *Basarsky v. Quinlan*, a motor vehicle accident case, the amendment was to assert the rights of different parties under a different statute than the original claim. In *Murphy v. Welsh*, another motor vehicle accident case, a mother, in her own right, sought to be added to an action by her infant son, and it appears she would have been added except that the infant's

nière cause lorsque l'existence de circonstances particulières en justifie l'autorisation. Forcément, on fera rarement appel au pouvoir d'autoriser un amendement une fois écoulé le délai établi par loi de prescription, puisque les circonstances qui permettent d'y avoir recours ne se présenteront pas souvent

^a L'adjectif «particulier» (peculiar) dans le contexte de la décision de Lord Esher et à l'époque de cette décision, peut être considéré comme équivalant à «spécial» selon l'usage actuel.

^b Dans *Murphy c. Welsh*, [1993] 2 R.C.S. 1069, le juge Major a réaffirmé en page 1081 la règle posée par l'arrêt *Basarsky c. Quinlan*:

. . . la cour autorisera, dans des circonstances spéciales, la modification d'une déclaration afin d'ajouter une autre partie après l'expiration d'un délai de prescription. Toutefois, l'action de la nouvelle partie ne pourra viser une période antérieure à la date de la déclaration.

^d À mon avis, le principe dégagé par l'arrêt *Basarsky c. Quinlan*, *supra*, et tel qu'il a été subséquentement développé dans l'arrêt *Murphy c. Welsh*, *supra*, est directement applicable en l'espèce où, après l'expiration du délai de prescription, Economy a demandé à ajouter Birchcliff à sa demande introduite avant l'expiration de ce délai.

^e L'avocate de l'intimé tient qu'une partie ne peut être ajoutée tardivement à l'action que si sa cause d'action ou son intérêt est le même que celui du demandeur initial. Dans *Vallières*, *supra*, le juge Boudreault de la Cour supérieure du Québec a rejeté la demande faite par la Banque de Nouvelle-Écosse plus de 30 jours après la saisie, pour intervenir dans l'action déjà intentée par l'acheteur à tempérament, et ce visiblement par ce motif que la banque n'avait pas le même intérêt que l'acheteur à tempérament. Rien n'indique que l'arrêt *Basarsky c. Quinlan* ait été cité dans *Vallières*, *supra*. Quoi qu'il en soit, je n'interprète ni l'arrêt *Basarsky c. Quinlan* ni l'arrêt *Murphy c. Welsh* comme n'autorisant la jonction tardive de parties qu'en cas d'intérêt identique. À mon avis, le facteur commun est l'événement donnant lieu aux causes d'action respectives. Dans *Basarsky c. Quinlan*, qui était une affaire d'accident d'automobile, la modification visait à faire valoir les droits de différentes parties sous le régime d'une autre loi que celle invoquée dans la demande initiale. Dans *Murphy c. Welsh*, qui était également une affaire d'accident d'automobile, la mère demandait à participer de son propre chef à l'action intentée par son fils mineur, et

action was commenced after the expiry of the limitation period applying to the mother. In both cases, the claims sought to be made out of time were in respect of the same event that gave rise to the original claim. In the case at bar, both Economy and Birchcliff have claims arising under section 164 of the *Excise Act* out of the same event—the seizure of the vehicle by the RCMP under the *Excise Act*. In my opinion, this is sufficient.

There is then the question of whether the respondent will be prejudiced by the addition of Birchcliff to the Economy action. In *Weldon v. Neal, supra*, it is indicated that an amendment to add a party will not be permitted when there is prejudice to the opposite party. Of course, the opposite party cannot assert the extension of the limitation period itself as prejudice, or the exception to the general rule of practice expressed in *Weldon v. Neal* could never apply. I think the prejudice referred to in *Weldon v. Neal* must be something particular to the circumstances, such as the destruction of evidence or an inability to conduct a late investigation, which would not have arisen had the claim been filed in time. In the case at bar, there is no evidence of any prejudice to the respondent. While counsel for the respondent asserts that the Minister will be prejudiced if he is delayed in getting on with the disposition of the seized vehicle, that argument cannot avail as demonstrating prejudice because the Minister could do nothing with the vehicle until Economy's claim had been adjudicated.

The only question then, is whether there are special circumstances that would justify adding Birchcliff as a party. In my view, there are such special circumstances:

(1) The limitation period under subsection 164(1) is only 30 days, with apparently no jurisdiction in the Court to extend it. Other limitation periods are normally much longer, as in ordinary tort or contract disputes. Where a statutory limitation period is only 30 days, with apparently no jurisdiction in the Court to

elle y aurait été ajoutée n'eût été le fait que l'action avait été intentée par le fils après l'expiration du délai de prescription applicable à la mère. Dans les deux cas, la demande faite après le délai portait sur le même événement que la demande initiale. En l'espèce, Economy et Birchcliff ont l'une et l'autre des prétentions fondées sur l'article 164 de la *Loi sur l'accise* et portant sur le même événement, savoir la saisie du véhicule par la GRC en application de cette loi. Voilà, à mon avis, une condition suffisante.

Il se pose encore la question de savoir si l'intimé subira un préjudice du fait de la jonction de Birchcliff à l'action d'Economy. La jurisprudence *Weldon v. Neal, supra*, pose que la modification de la déclaration ne sera pas autorisée de façon à y ajouter une partie si cette addition se traduit par un préjudice pour la partie adverse. Bien entendu, celle-ci ne saurait arguer que la prorogation du délai de prescription est elle-même un préjudice, sinon l'exception posée par l'arrêt *Weldon v. Neal* à la règle générale de pratique ne pourrait jamais s'appliquer. Je pense que le préjudice envisagé par cette décision doit être quelque chose qui est propre aux circonstances de la cause, par exemple la destruction des preuves ou l'impossibilité d'entreprendre une investigation tardive, autant de questions qui ne se seraient pas posées si la demande avait été déposée dans les délais. En l'espèce, il n'y a aucune preuve de préjudice pour l'intimé. L'avocate de l'intimé soutient que le ministre subira un préjudice si l'aliénation du véhicule est retardée, mais cet argument ne démontre aucun préjudice puisque le ministre ne pourrait rien faire du véhicule tant que la demande d'Economy n'aura pas été jugée.

Il ne reste plus que la question de savoir s'il y a en l'espèce des circonstances extraordinaires qui justifieraient l'addition de Birchcliff en qualité de partie. Je pense que ces circonstances existent:

(1) Le paragraphe 164(1) prévoit un délai de prescription de 30 jours seulement, que la Cour n'a manifestement pas le pouvoir de proroger. Dans d'autres domaines, tels que la responsabilité délictuelle ou la rupture de contrat, le délai de prescription est normalement plus long. Lorsque le délai de prescription est

extend that time, the situation is, in my view, special —perhaps even peculiar.

(2) Birchcliff had no notice of the forfeiture or seizure prior to the expiry of the 30-day limitation period. Section 69 of the *Excise Act* provides for communication to the person from whom the vehicle was seized, but not for notice of the seizure to any other person who may have an interest in the vehicle. It seems peculiar that the only required formal communication would be to a person who already had *de facto* notice of the seizure and not to anyone else. Where a person with an interest in the vehicle has no notice of a seizure, the circumstances, I think, are special.

(3) Legislation that provides for the confiscation of private property without notice or compensation is, indeed, unusual. In *Porter v. Canada*, [1989] 3 F.C. 403 (T.D.), Joyal J. notes, at page 407, that the forfeiture provisions in the *Excise Act* [R.S.C. 1970, c. E-12] and *Customs Act* [S.C. 1986, c. 1] have a certain draconian aspect to them. Joyal J. states that the practice of forfeiture “smacks” of a penalty that, in many cases, appears to go far beyond the requirements of punishment and retribution. In that case, Joyal J. elaborates at length on the purpose and nature of forfeiture legislation. Without reiterating his comments in *Porter*, it is obvious that such legislation is special.

(4) It seems likely that the RCMP had knowledge of the vehicle registration form and therefore Birchcliff’s interest. However, even if they did not, I think judicial notice can be taken that a simple search of motor vehicle registrations in Ontario, which the RCMP must routinely perform, would have disclosed Birchcliff’s interest. One way or the other, the RCMP would have knowledge of Birchcliff’s interest. There has been no explanation in the evidence as to why the RCMP did not notify Birchcliff of the seizure, other than perhaps for section 69 of the *Excise Act*. As I have indicated, this is the unusual provision requiring only that a list of property seized be given to the person from whom the vehicle was seized and who already had *de facto* notice of the seizure, and not to others who have an interest in the vehicle. The fact that the RCMP sends what appears to be a form letter

limité à 30 jours, sans que la Cour ait compétence pour le proroger, je dirais que la situation est extraordinaire, voire inusitée.

(2) Birchcliff n’avait pas été informée de la confiscation ou de la saisie avant l’expiration du délai de prescription de 30 jours. L’article 69 de la *Loi sur l’accise* prévoit la communication à la personne entre les mains de laquelle le véhicule a été saisi, mais non pas à la personne qui pourrait avoir un intérêt dans ce véhicule. Il est curieux que la loi prescrive de notifier en bonne et due forme à la personne qui est déjà courant de la saisie, et à nul autre. Lorsqu’une personne ayant un intérêt dans le véhicule n’est pas informée de la saisie, je pense qu’il y a là circonstance extraordinaire.

(3) Une loi qui prévoit la confiscation de biens privés sans notification ni dédommagement est en effet inusitée. Dans *Porter c. Canada*, [1989] 3 C.F. 403 (1^{re} inst.), le juge Joyal note en page 407 que la disposition de confiscation de la *Loi sur l’accise* [S.R.C. 1970, ch. E-12] et de la *Loi sur les douanes* [S.C. 1986, ch. 1] comporte un certain aspect draconien et que la confiscation «évoque» l’idée d’une peine qui, dans de nombreux cas, semble aller bien au-delà des exigences de la punition et du châtement. Dans cette affaire, le juge Joyal s’est longuement penché sur le but et la nature des lois portant confiscation. Sans qu’il soit nécessaire de reproduire les conclusions qu’il tire dans *Porter*, il est évident que les lois de ce genre sont spéciales.

(4) Il est vraisemblable que la GRC était au courant du certificat d’immatriculation du véhicule et, par conséquent, de l’intérêt de Birchcliff. À supposer même qu’elle ne le fût pas, la Cour peut prendre acte d’office qu’une simple vérification auprès du service d’immatriculation des véhicules de l’Ontario, que la GRC doit effectuer de routine, aurait révélé l’intérêt de Birchcliff. D’une façon ou d’une autre, la GRC devait être consciente de l’intérêt de cette dernière. Il n’y a rien dans les preuves produites qui explique pourquoi elle ne l’a pas informée de la saisie, à part peut-être l’article 69 de la *Loi sur l’accise*. Comme je l’ai noté, il s’agit là de la disposition inusitée qui prescrit seulement la communication de la liste des articles saisis à la personne entre les mains de laquelle le véhicule a été saisi et qui était déjà au courant dans les faits, et non pas à d’autres qui ont un

to persons in whose name a seized vehicle is registered, suggests that the RCMP may, although not expressly required to do so by the statute, follow the reasonable and common sense practice of giving notice to other persons as well as those from whom the vehicle was seized, if it appears that they may have an interest in the vehicle. Failure to give notice to Birchcliff here would be inconsistent with the normal RCMP practice and would constitute special circumstances.

The foregoing factors, in my view, cumulatively amount to special circumstances that would permit application of the rule in *Basarsky v. Quinlan, supra*.

Were reasonably diligent steps taken to have Birchcliff added as a party after the limitation period expired? The application to have Birchcliff added as a party to the action already commenced by Economy was made within fifteen days of Birchcliff being notified of the seizure. It seems that Birchcliff was notified by Economy when Economy realized that the respondent was taking the position that Economy did not have an interest recognized by subsection 164(1). Counsel for the respondent says that Economy could have notified Birchcliff before the expiry of the 30-day limitation period. However, here we are dealing with a very short limitation period and very technical arguments relating to who may or may not have an interest in the vehicle. I am satisfied that there was reasonable diligence in the making of the application to add Birchcliff as a party.

I am mindful that many cases have held that a claimant who misses the 30-day limitation period has no claim under subsection 164(1) and that the Court is powerless to extend the time (see *Zarowney, Joe v. The Queen*, [1956] Ex. C.R. 16, at page 21; *Jefo international ltée c. Canada (Ministre du Revenu national, Douanes et Accise)*, [1992] R.J.Q. 1258 (Sup. Ct.), at page 1262 and *Budget Car & Truck Rentals of Ottawa v. Minister of National Revenue (Customs and Excise)* (1993), 66 F.T.R. 277 (F.C.T.D.), at page 278). However, in *Location des Bois-Francis Inc. v. Minister of National Revenue*, an unreported decision of Walters, J.C.S., Court file: 415-05-000259-910, dated February 14, 1992, (Que.

intérêt dans le même véhicule. Le fait que la GRC ait envoyé une lettre type à la personne sous le nom de laquelle le véhicule est immatriculé indique qu'elle peut, sans y être expressément obligée par la loi, user de bon sens et suivre la pratique raisonnable d'informer également d'autres personnes, s'il appert qu'elles peuvent avoir un intérêt dans le véhicule. Le défaut de notifier à Birchcliff en l'espèce est incompatible avec la pratique normale de la GRC et constitue une circonstance extraordinaire.

La conjugaison des facteurs ci-dessus donne lieu à mon avis à des circonstances extraordinaires qui justifient l'application de la règle posée par l'arrêt *Basarsky c. Quinlan, supra*.

Est-ce qu'il y a eu diligence raisonnable pour ajouter Birchcliff en qualité de partie après l'expiration du délai de prescription? La requête en constitution de Birchcliff en qualité de partie à l'action déjà intentée par Economy fut introduite dans les quinze jours de la date où la saisie fut notifiée à Birchcliff. Il semble qu'elle fut informée par Economy lorsque celle-ci se rendit compte que l'intimé refusait de lui reconnaître aucun intérêt au sens du paragraphe 164(1). L'avocate de l'intimé soutient que Economy aurait pu notifier la saisie à Birchcliff avant l'expiration du délai de prescription de 30 jours. Il se trouve cependant que nous sommes en présence d'un délai de prescription très court ainsi que d'arguties subtiles au sujet des personnes qui peuvent ou non avoir un intérêt dans le véhicule. Je conclus qu'il y a eu diligence raisonnable dans l'introduction de la requête en constitution de Birchcliff en qualité de partie.

J'ai conscience que dans un grand nombre d'affaires, il a été jugé que le réclamant qui n'agit pas avant l'expiration du délai de prescription de 30 jours ne peut plus se prévaloir du paragraphe 164(1) et que la Cour n'a pas le pouvoir de proroger ce délai (Voir *Zarowney, Joe v. The Queen*, [1956] R.C.É. 16, en page 21; *Jefo international ltée c. Canada (Ministre du Revenu national, Douanes et Accise)*, [1992] R.J.Q. 1258 (C.S.), en page 1262, et *Budget Car & Truck Rentals of Ottawa c. Ministre du Revenu national (Douanes et Accise)* (1993), 66 F.T.R. 277 (C.F. 1^{re} inst.), en page 278). Cependant, dans *Location des Bois-Francis Inc. c. Ministre du Revenu national*, décision non publiée, rendue le 14 février 1992 par le

Sup. Ct.), (referred to but distinguished in *Budget Car & Truck Rentals of Ottawa, supra*), the claim of a lessor of a motor vehicle was allowed even though the claim was filed more than 30 days after the seizure of the vehicle. Walters J.C.S. refers to “special circumstances” at page 8 of his reasons. The decision does not refer to *Basarsky v. Quinlan* by name and indeed it appears that the case before Walters J.C.S. was one involving a simple extension of time and not, as here, an application to add a party to an already existing action. Nonetheless, the lack of notice appears to have convinced Walters J.C.S., on equitable grounds, to extend the time in that case.

I have cited *Location des Bois-Francs Inc. v. Minister of National Revenue, supra*, to indicate that even in an ordinary extension of time case, notwithstanding the words of subsection 164(1), the Court has extended the time on equitable grounds. However, in the case at bar, it is not necessary to approach the issue on the basis of an extension of time as such. This is a case of adding a latecomer to an action commenced within time and falls squarely within the rule in *Basarsky v. Quinlan* as further explained in *Murphy v. Welsh*.

Counsel for the respondent argued that a forfeiture and seizure was an action *in rem* against the vehicle and that the identity of the owner was irrelevant. In her submission, this justified the respondent seizing and disposing of vehicles without notice to the owner or persons with any like interest, if they were not in possession at the time of seizure. However, subsection 164(1) provides that an owner or person with any like interest may seek an order declaring their interest. Subsection 164(2) provides that if a person with an interest in the vehicle can demonstrate that he or she was not implicated in the wrongdoing which led to the seizure and that he or she acted with reasonable care with respect to the person who had possession when the wrongdoing occurred, his or her interest may be declared to be unaffected by the seizure. It is difficult to reconcile the apparent intent of section 164, to enable a person with an interest in the vehicle to assert that person’s interest against the seizure and

juge Walters de la Cour supérieure du Québec, numéro du greffe 415-05-000259-910 (mentionnée, au titre de la différence des faits respectifs, dans *Budget Car & Truck Rentals of Ottawa, supra*), la demande du bailleur d’un véhicule a été accueillie bien qu’elle est été déposée plus de 30 jours après la saisie, et ce en raison des «circonstances spéciales» évoquées par le juge Walters en page 8 des motifs de son jugement. Cette décision ne cite pas expressément *Basarsky c. Quinlan* et il appert en effet que l’affaire soumise au juge Walters portait juste sur une prorogation du délai et non pas sur l’addition d’une partie à une action en instance. Néanmoins, il appert que le défaut de notification a amené le juge Walters à proroger le délai par des motifs d’*equity*.

J’ai cité *Location des Bois-Francs Inc. c. Ministre du Revenu national, supra*, pour faire ressortir que même dans une simple demande de prorogation du délai, la juridiction saisie, en dépit des termes du paragraphe 164(1), a prorogé le délai en application des principes d’*equity*. Il n’est cependant pas nécessaire, en l’espèce, d’envisager la question sous l’angle de la prorogation du délai. Nous sommes en présence d’une requête en constitution de partie à une action intentée dans les délais, requête à laquelle s’applique parfaitement la règle dégagée par *Basarsky c. Quinlan* et réitérée dans *Murphy c. Welsh*.

L’avocate de l’intimé soutient que la confiscation par voie de saisie était une action *in rem* contre le véhicule et que, par conséquent, l’identité du propriétaire n’avait aucune espèce d’importance. Et que l’intimé était ainsi fondé à saisir et à aliéner le véhicule sans avoir à le notifier au propriétaire ou aux personnes qui avaient un intérêt similaire s’ils n’avaient pas le véhicule en leur possession au moment de la saisie. Cependant, le paragraphe 164(1) prévoit que le propriétaire ou toute personne ayant un intérêt similaire peut conclure à ordonnance déclarant cet intérêt. Le paragraphe 164(2) prévoit que si la personne ayant un intérêt dans le véhicule peut démontrer qu’elle n’était pas impliquée dans l’infraction ayant donné lieu à la saisie et qu’elle a pris toutes les mesures voulues à l’égard de la personne qui avait la garde du véhicule au moment de la saisie, elle a droit à ordonnance déclarant que son intérêt n’est pas affecté par cette saisie. Il est difficile de concilier

forfeiture, with the notion that seizure and forfeiture is an action *in rem* in which the identity of the owner or persons with any like interest in the vehicle is irrelevant. Whatever the antecedents of the forfeiture and seizure provisions of the *Excise Act* are, the statutory provisions do recognize potential claims by the owner or persons with any like interest. This was recognized by Joyal J. in *Porter, supra*, at page 412, although it did not have a bearing on the issues before him. I do not see that confiscation of private property without notice is justified by the historical *in rem* argument, in light of the recognition, in section 164 of the *Excise Act*, of potential claims by owners or persons with any like interest.

On the basis of the special circumstances in this case and following the rule in *Basarsky v. Quinlan* as confirmed by *Murphy v. Welsh*, I would allow Birchcliff to be added as an applicant in these proceedings. In accordance with *Murphy v. Welsh*, Birchcliff's claim goes back to the date Economy filed its claim in this Court, which is within 30 days of the seizure having taken place as required by subsection 164(1) of the *Excise Act*.

Canadian Bill of Rights

In view of these findings, it is not necessary for me to deal with the *Canadian Bill of Rights*. However, I note that paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* provides:

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations.

l'esprit manifeste de l'article 164, qui vise à permettre à une personne ayant un intérêt dans le véhicule d'opposer cet intérêt à la saisie et à la confiscation, avec l'argument que celles-ci constituent une action *in rem* dans laquelle l'identité du propriétaire ou de toute personne ayant un intérêt similaire ne présente aucune importance. Quel que soit le contexte législatif des dispositions portant confiscation et saisie de la *Loi sur l'accise*, celles-ci reconnaissent au propriétaire et à toute personne ayant un intérêt similaire le droit de faire valoir leurs prétentions. C'est ce qu'a noté le juge Joyal dans *Porter, supra*, en page 412, bien que cette question ne fût pas en litige. Je ne pense pas que la confiscation d'un bien privé sans notification soit justifiée par l'argument historique de l'action *in rem*, vu la reconnaissance à l'article 164 de la *Loi sur l'accise* des prétentions potentielles du propriétaire ou de toute personne ayant un intérêt similaire.

Vu les circonstances extraordinaires de la cause et conformément à la règle dégagée par l'arrêt *Basarsky c. Quinlan* et confirmée par l'arrêt *Murphy c. Welsh*, j'autorise que Birchcliff soit ajoutée en qualité de partie à l'instance. Conformément à la jurisprudence *Murphy c. Welsh*, la réclamation de Birchcliff remonte à la date à laquelle Economy déposa sa déclaration auprès de la Cour, c'est-à-dire dans les 30 jours de la saisie comme le prescrit le paragraphe 164(1) de la *Loi sur l'accise*.

La Déclaration canadienne des droits

Vu les conclusions ci-dessus, il est inutile que j'examine l'affaire au regard de la *Déclaration canadienne des droits*. Il y a cependant lieu de noter que l'alinéa 2e) de ce texte porte ce qui suit:

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

e) privant une personne du droit à une audience impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations.

Peter W. Hogg, in *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed. (Supplemented), (Scarborough: Carswell, 1992) writes, at page 32-2:

Those provisions of the Bill that are not duplicated by the Charter are two in number: (1) the Bill's "due process" clause (s. 1(a)), which extends to the protection of property, and (2) the Bill's guarantee (s. 2(e)) of a fair hearing for the determination of rights and obligations. Both these provisions go beyond the guarantees in the Charter, and will therefore continue to be operative restraints on federal (but not provincial) activity. [Footnote omitted.]

Without deciding the issue, in my opinion, a statutory provision that establishes a very short limitation period for persons to file claims, failing which their property is confiscated, without making any provision for notice to be given to such persons (when they are not in possession of the property when it was seized) or any opportunity for a judge to extend the limitation period, raises a serious question of whether the statutory provision denies such persons a fair hearing for the determination of their rights.

Comparison of Excise Act and Customs Act

Finally, counsel for the respondent brought to my attention the provisions of the *Customs Act*, respecting seizure and forfeiture of conveyances in which contraband goods are found. The provisions of the *Customs Act* require notice to be given to persons who the seizing officer reasonably believes are entitled to make claims for the conveyance. Subsections 110(1) and (4) of the *Customs Act* provide:

110. (1) An officer may, where he believes on reasonable grounds that this Act or the regulations have been contravened in respect of goods, seize as forfeit

(a) the goods; or

(b) any conveyance that the officer believes on reasonable grounds was made use of in respect of the goods, whether at or after the time of the contravention.

(4) An officer who seizes goods or a conveyance as forfeit under subsection (1) or (2) shall take such measures as are reasonable in the circumstances to give notice of the seizure to any person who the officer believes on reasonable grounds is

Peter W. Hogg, dans son ouvrage *Constitutional Law of Canada*, 3^e éd. (Supplemented) (Scarborough: Carswell, 1992), a fait cette observation en page 32-2:

[TRADUCTION] Il y a deux dispositions de la Déclaration [canadienne des droits] qui ne font pas double emploi avec la Charte: (1) l'équité procédurale (art. 1a) qui s'étend au droit de propriété, et (2) la garantie (art. 2e) d'audience impartiale pour la détermination des droits et obligations. L'une et l'autre de ces deux dispositions vont au-delà des garanties de la Charte et, de ce fait, continueront à limiter effectivement l'action de l'État fédéral (mais non pas provincial). [Note de bas de page supprimée.]

Sans me prononcer sur cette question, je dois néanmoins dire qu'une disposition législative qui impose un délai de prescription très court durant lequel les intéressés doivent présenter leur réclamation sous peine de confiscation de leur bien, sans même qu'ils en soient informés (s'agissant de personnes n'ayant pas le bien en leur possession au moment de la saisie) ou qu'un juge puisse proroger ce délai, soulève la question sérieuse de savoir si elle ne les prive pas d'une audience impartiale pour la définition de leurs droits.

Comparaison entre la Loi sur l'accise et la Loi sur les douanes

Enfin, l'avocate de l'intimé cite les dispositions de la *Loi sur les douanes* concernant la saisie et la confiscation des moyens de transport à bord desquels se trouvent des marchandises en contrebande. Ces dispositions prévoient que l'agent procédant à la saisie et qui a raisonnablement lieu de croire qu'une personne a le droit de réclamer le moyen de transport, est tenu de lui notifier la saisie. Voici ce que portent les paragraphes 110(1) et (4) de la *Loi sur les douanes*:

110. (1) L'agent peut, s'il croit, pour des motifs raisonnables, à une infraction à la présente loi ou à ses règlements du fait de marchandises, saisir à titre de confiscation:

a) les marchandises;

b) les moyens de transport dont il croit, pour des motifs raisonnables, qu'ils ont servi au transport de ces marchandises, lors ou à la suite de l'infraction.

(4) L'agent qui procède à la saisie-confiscation prévue au paragraphe (1) ou (2) prend les mesures convenables, eu égard aux circonstances, pour aviser de la saisie toute personne dont il croit, pour des motifs raisonnables, qu'elle a le droit de pré-

entitled to make an application under section 138 in respect of the goods or conveyance.

Subsection 138(1) of the *Customs Act* provides:

138. (1) Where anything has been seized as forfeit under this Act, any person, other than the person in whose possession the thing was when seized, who claims an interest therein as owner, mortgagee, lien-holder or holder of any like interest may, within sixty days after such seizure, apply by notice in writing to the court for an order under section 139.

Counsel for the respondent, quite fairly, indicated that seizure and forfeiture under the *Customs Act* and *Excise Act* are parallel processes, depending upon whether the contraband goods seized are subject to the *Customs Act* or the *Excise Act*. By contrast to the *Customs Act*, however, as indicated previously, under section 69 of the *Excise Act*, there is only a requirement on the respondent to give a list of seized property to the person from whom the property was seized.

There does not appear to be any logical explanation as to why the *Excise Act* only provides for a list of seized property to be given to the person from whom the property was seized, when the requirement under the *Customs Act* is to give notice to persons who the seizing officer believes, on reasonable grounds, are entitled to make an application in respect of the seized property. Counsel informally suggested that the difference may be due to the fact that the *Customs Act* had been recently amended and that perhaps the *Excise Act* reflected the nature of more simplified commercial transactions in the past, i.e. perhaps a person with an interest would be someone in close communication with the person in possession of the vehicle when it was seized. Be that as it may, the wording in the *Customs Act*, which appears to have regard for the importance of notice in the context of seizure and forfeiture of private property, is, in my view, responsive to the fundamental requirements of justice while the provisions of the *Excise Act* are not. The absence of notice provisions in the *Excise Act*, as compared to the reasonable notice provisions of the *Customs Act*, is inexplicable and, in my opinion, requires the attention of Parliament.

sender, à l'égard des biens saisis à titre de confiscation, la requête visée à l'article 138.

Le paragraphe 138(1) de la *Loi sur les douanes* prévoit ce qui suit:

138. (1) En cas de saisie-confiscation effectuée en vertu de la présente loi, toute personne qui, sauf si elle était en possession de l'objet au moment de la saisie, revendique à cet égard un droit en qualité de propriétaire, de créancier hypothécaire, de créancier privilégié ou en toute autre qualité comparable peut, dans les soixante jours suivant la saisie, requérir par avis écrit le tribunal de rendre l'ordonnance visée à l'article 139.

L'avocate de l'intimé reconnaît, en toute franchise, que le processus de saisie-confiscation est le même sous le régime de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur l'accise*, la différence résidant dans la question de savoir laquelle de ces deux lois s'applique au bien saisi. Il se trouve cependant, comme noté *supra*, qu'à la différence de la *Loi sur les douanes*, l'article 69 de la *Loi sur l'accise* ne fait à l'intimé que l'obligation de communiquer la liste des biens saisis à la personne entre les mains de laquelle ces biens ont été saisis.

Il n'y a aucune explication logique du fait que la *Loi sur l'accise* ne prévoit que l'obligation de communiquer la liste des biens saisis à la personne entre les mains de laquelle ils ont été saisis, alors que la *Loi sur les douanes* oblige l'agent procédant à la saisie d'informer la personne dont il a raisonnablement lieu de croire qu'elle a le droit de faire une réclamation au sujet des biens saisis. L'avocate de l'intimé hasarde l'avis que cette différence tient peut-être à ce que la *Loi sur les douanes* a été modifiée récemment et que la *Loi sur l'accise* traduit la nature plus simple des transactions commerciales du passé, en ce que la personne ayant un intérêt devait être en communication étroite avec la personne en possession du véhicule au moment de la saisie. Quoi qu'il en soit, les termes de la *Loi sur les douanes*, qui manifestement tiennent compte de l'importance de la notification en cas de saisie-confiscation de bien privé, sont à mon avis conformes aux impératifs fondamentaux de justice, ce qui n'est pas le cas des dispositions de la *Loi sur l'accise*. L'absence d'une disposition portant notification dans cette dernière, par comparaison avec les dispositions portant notification raisonnable dans la *Loi sur les douanes*, est inexplicable et, à mon avis, devrait retenir l'attention du législateur.

Conclusion

The application of Economy that it be declared to have an interest in the vehicle is allowed. The application of Economy to add Birchcliff as an applicant in the action is also allowed. The matter may now proceed under subsection 164(2) of the *Excise Act* for determination of whether the respective interests in the vehicle of Economy or Birchcliff are affected by the seizure.

Counsel for Economy shall prepare an order consistent with these reasons and submit it to counsel for Birchcliff and counsel for the respondent for consent as to form and then to the Court within fourteen (14) days of the date of these reasons. Should counsel be unable to agree as to the form of order, any party may apply to the Court and upon hearing counsel for all parties, the Court will issue an order consistent with these reasons.

Conclusion

La Cour fait droit à la requête d'Economy visant à obtenir une ordonnance selon laquelle elle a un intérêt dans le véhicule. La Cour fait également droit à sa requête en ordonnance portant constitution de Birchcliff en partie. L'affaire pourra maintenant passer en jugement sous le régime du paragraphe 164(2) de la *Loi sur l'accise* pour déterminer si l'intérêt respectif d'Economy et de Birchcliff dans le véhicule est affecté par la saisie.

L'avocat d'Economy préparera le texte de l'ordonnance conformément aux présents motifs, le communiquera aux avocats respectifs de Birchcliff et de l'intimé en vue de leur consentement quant à la forme, puis le soumettra à la Cour dans les quatorze (14) jours de la date des présents motifs. Au cas où les avocats en présence ne pourraient s'entendre sur la forme de l'ordonnance, la Cour, à la demande de n'importe laquelle des parties et après avoir entendu les avocats, rendra une ordonnance conforme aux présents motifs.