



Tribunal canadien du  
commerce extérieur

Canadian International  
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN  
DU COMMERCE  
EXTÉRIEUR

# Appels

---

## ORDONNANCE ET MOTIFS

Appel n° AP-2010-031

Volpak Inc.

c.

Président de l'Agence des services  
frontaliers du Canada

*Ordonnance et motifs rendus  
le lundi 8 novembre 2010*

**TABLE DES MATIÈRES**

ORDONNANCE.....i

EXPOSÉ DES MOTIFS ..... 1

    CONTEXTE ET QUESTIONS EN LITIGE..... 1

    POSITION DES PARTIES ..... 1

    DISPOSITIONS LÉGISLATIVES.....3

    ANALYSE .....3

    CONCLUSION.....5

EU ÉGARD À un appel interjeté par Volpak Inc. le 9 août 2010 aux termes du paragraphe 67(1) de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, (2<sup>e</sup> supp.), c. 1;

ET EU ÉGARD À une requête déposée par Volpak Inc. le 17 août 2010 aux termes de l'article 24 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*, D.O.R.S./91-499, et des observations écrites déposées par le président de l'Agence des services frontaliers du Canada le 17 septembre 2010 et par Volpak Inc. le 20 septembre 2010 afin de régler des questions concernant la compétence du Tribunal canadien du commerce extérieur.

**ENTRE**

**VOLPAK INC.**

**Appelante**

**ET**

**LE PRÉSIDENT DE L'AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS  
DU CANADA**

**Intimé**

**ORDONNANCE**

La requête et l'appel sont rejetés.

Serge Fréchette  
Serge Fréchette  
Membre président

Dominique Laporte  
Dominique Laporte  
Secrétaire

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### CONTEXTE ET QUESTIONS EN LITIGE

1. Il s'agit d'une décision portant sur une requête présentée au Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) par Volpak Inc. (Volpak) aux termes de l'article 24 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>1</sup>.

2. Le litige fait suite à la décision du président de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) de reclasser dans le numéro de classement 0207.12.93.00 de l'annexe du *Tarif des douanes*<sup>2</sup>, aux termes du paragraphe 59(1) de la *Loi sur les douanes*<sup>3</sup>, des poitrines de poulet importées par Volpak. Avant la révision, Volpak importait des poitrines de poulet en vertu du numéro de classement 0207.13.91.00. Aux termes du paragraphe 59(3) de la *Loi*, Volpak a offert une garantie à l'ASFC et a demandé la révision du classement tarifaire aux termes de l'article 60 de la *Loi*. L'ASFC a refusé de procéder à une révision aux termes du paragraphe 60(4) de la *Loi*, au motif que Volpak n'avait pas donné une garantie « [...] jugée satisfaisante par le ministre [...] » [traduction] du Revenu national (le ministre), conformément au paragraphe 59(3) de la *Loi*.

3. Le 9 août 2010, Volpak interjetait appel de la décision de l'ASFC auprès du Tribunal et déposait une requête afin que le Tribunal tranche les trois questions suivantes :

- La décision de l'ASFC, rendue le 10 juin 2010, de refuser la garantie donnée par Volpak au motif qu'elle n'était pas « [...] jugée satisfaisante par le ministre [...] » est-elle une décision valide rendue par une personne dûment autorisée en vertu de la *Loi*?
- Le Tribunal a-t-il compétence pour annuler la décision de l'ASFC de refuser la garantie et pour déclarer que la garantie donnée par Volpak est « [...] jugée satisfaisante par le ministre [...] »?
- Le Tribunal a-t-il compétence pour déclarer que la décision de l'ASFC de refuser la garantie constitue une décision aux termes de l'article 60 de la *Loi* et peut, par conséquent, faire l'objet d'un appel auprès du Tribunal aux termes de l'article 67?

4. Volpak a également soumis à la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire de la validité de la décision de l'ASFC.

5. Le 30 août 2010, le Tribunal a demandé des observations écrites sur les questions soulevées dans la requête. L'ASFC a déposé des observations écrites le 17 septembre 2010 et Volpak a déposé un exposé en réponse le 20 septembre 2010.

### POSITION DES PARTIES

6. L'ASFC soutient que le Tribunal n'a pas la compétence pour réviser la décision du ministre ou pour déclarer que la décision de l'ASFC de refuser la garantie constitue une décision aux termes de l'article 60 de la *Loi*. Pour appuyer cet argument, l'ASFC renvoie à la décision du Tribunal dans *C.B. Powell Limited c.*

---

1. D.O.R.S./91-499.

2. L.C. 1997, c. 36.

3. L.R.C. 1985 (2<sup>e</sup> supp.), c. 1 [*Loi*].

Président de l'Agence des services frontaliers du Canada<sup>4</sup>, où le Tribunal a conclu que son pouvoir de connaître d'un appel aux termes du paragraphe 67(1) est conditionnel à ce qu'une décision ait été rendue par l'ASFC aux termes de l'article 60<sup>5</sup>.

7. Plus particulièrement, l'ASFC soutient qu'une personne ayant été avisée d'une décision en application du paragraphe 59(2) de la *Loi* peut demander à l'ASFC la révision de l'origine, du classement tarifaire, de la valeur en douane ou du marquage aux termes de l'article 60, mais seulement si elle a versé tous droits échus ou si elle a donné une garantie « [...] jugée satisfaisante par le ministre [...] ». L'ASFC soutient de plus que, puisque la décision portant sur la garantie donnée par Volpak a été rendue par le ministre, l'ASFC n'a pas la compétence de rendre une décision aux termes de l'article 60 et qu'elle n'a pas, de fait, rendu une telle décision<sup>6</sup>.

8. L'ASFC prétend également que le recours approprié était un appel auprès de la Cour fédérale, laquelle a compétence exclusive pour rendre un jugement déclaratoire sur la validité de la décision du ministre<sup>7</sup>.

9. Dans son exposé en réponse, Volpak soutient que le Tribunal a la compétence pour connaître de l'appel, car le refus de l'ASFC de rendre une décision aux termes de l'article 60 de la *Loi* constitue, dans les faits, une telle décision. Volpak s'est appuyée en partie sur la décision de la Cour fédérale dans *C.B. Powell Ltd. c. Canada (Agence des services frontaliers)*<sup>8</sup>, dans laquelle la Cour fédérale renvoyait à la jurisprudence appuyant la position selon laquelle le refus de rendre une décision constitue en lui-même une décision, aussi bien en droit que dans les faits<sup>9</sup>.

10. Volpak soutient également que le Tribunal a compétence exclusive en première instance pour déterminer la validité d'un relevé détaillé de rajustement (RDR) et que la compétence de décider de la validité d'un RDR comprend la question de savoir si la personne ayant pris une décision à l'égard de la suffisance de la garantie était légalement autorisée à le faire. Volpak soutient que la personne ayant déterminé que la garantie de Volpak n'était pas satisfaisante n'était pas autorisée à agir au nom du ministre et que, par conséquent, la décision est invalide. Puisque la décision relative à la garantie est invalide, le refus de l'ASFC de rendre une décision aux termes de l'article 60 de la *Loi* est également invalide<sup>10</sup>.

11. Volpak allègue de plus que les articles 16 et 17 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>11</sup>, conjointement avec l'article 31 de la *Loi d'interprétation*<sup>12</sup>, confèrent au Tribunal la compétence exclusive pour connaître de toute question liée de quelque façon que ce soit à un appel et que la validité de la prétendue décision du ministre est une question liée à la décision de l'ASFC aux termes de l'article 60 de la *Loi*<sup>13</sup>.

---

4. (11 août 2010), AP-2010-007 et AP-2010-008 (TCCE) [*C.B. Powell*].

5. Exposé en réponse de l'ASFC aux para. 12-13.

6. *Ibid.* au para. 14.

7. *Ibid.* aux para. 22-24.

8. 2009 CF 528 (CanLII) [*C.B. Powell (CF)*].

9. Exposé en réponse de Volpak aux para. 9-12.

10. *Ibid.* au para. 18.

11. L.R.C. 1985 (4<sup>e</sup> supp.), c. 47 [*Loi sur le TCCE*].

12. L.R.C. 1985, c. I-21.

13. Exposé en réponse de Volpak aux para. 25-37.

## DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

12. Le paragraphe 59(3) de la *Loi* prévoit que « [l]es personnes visées par règlement qui ont été avisées de la décision, de la détermination, de la révision ou du réexamen en application du paragraphe (2) *doivent*, en conformité avec la décision, la détermination, la révision ou le réexamen, selon le cas : a) soit verser tous droits ou tout complément de droits échus sur les marchandises ou, dans le cas où une demande est présentée en application de l'article 60, soit verser ces droits ou compléments de droits, soit donner la garantie, jugée satisfaisante par le ministre, du versement de ceux-ci et des intérêts échus ou à échoir sur ceux-ci [...] » [nos italiques].

13. Le paragraphe 60(1) de la *Loi* prévoit qu'une demande de révision peut être présentée à l'ASFC *seulement après que la partie demanderesse a versé tous droits et intérêts dus sur des marchandises ou a donné la garantie, jugée satisfaisante par le ministre, du versement du montant de ces droits et intérêts.*

14. Le paragraphe 67(1) de la *Loi* prévoit que toute personne qui s'estime lésée par une décision de l'ASFC rendue aux termes des articles 60 ou 61 peut en interjeter appel devant le Tribunal.

## ANALYSE

15. Le Tribunal conclut qu'il n'a pas la compétence expresse ou implicite pour trancher la question de savoir si une décision rendue par le ministre ou pour le compte de celui-ci aux termes du paragraphe 59(3) de la *Loi* a ou non été rendue par une personne dûment autorisée, ni pour évaluer le caractère adéquat d'une garantie donnée au ministre. Le paragraphe 67(1) prévoit très clairement que le Tribunal n'a compétence pour connaître d'un appel aux termes de la *Loi* que lorsqu'une décision a été rendue par l'ASFC aux termes des articles 60 et 61. Volpak reconnaît qu'il n'y a pas eu de décision aux termes de l'article 61 et l'article 60 prévoit la révision et le réexamen par l'ASFC de l'origine, du classement tarifaire, de la valeur en douane ou d'une décision sur la conformité des marques. Le paragraphe 67(1) ne mentionne aucunement les décisions du ministre à l'égard de la garantie ou à d'autres égards.

16. Dans *Canada c. Fritz Marketing Inc.*<sup>14</sup>, la Cour d'appel fédérale a déclaré que le Tribunal est investi du mandat de statuer sur la validité et le bien-fondé des RDR. Cependant, le Tribunal n'est pas d'accord avec la position de Volpak selon laquelle le Tribunal, puisqu'il a compétence pour statuer sur la validité et le bien-fondé d'un RDR, a également compétence pour réviser le caractère adéquat d'une garantie donnée au ministre aux termes du paragraphe 60(1) de la *Loi*.

17. En ce qui a trait à l'argument de Volpak selon lequel le Tribunal a la compétence exclusive pour connaître de toutes questions liées de quelque façon que ce soit à un appel et que la décision du ministre est une question liée à un appel, comme il est prévu à l'article 16 de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal adopte un point de vue différent. À cet égard, le Tribunal renvoie à son commentaire antérieur sur la portée de l'article 16 de la *Loi sur le TCCE*. Dans *Spike Marks Inc. c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada*, le Tribunal déclarait qu'« [i]l est vrai que l'alinéa 16c) de la *Loi sur le TCCE* accorde au Tribunal le pouvoir "de connaître" de tout appel et "des questions connexes". Cependant, cela ne lui accorde pas l'autorité de connaître de toutes les questions d'ordre juridique dont est saisi le Tribunal<sup>15</sup> ».

18. Après une lecture ordinaire des paragraphes 59(3) et 60(1) de la *Loi*, il appert clairement que la fourniture d'une garantie constitue une condition préalable pour faire une demande de révision à l'ASFC. Bien que la décision du ministre à l'égard de la garantie puisse avoir une incidence sur la capacité d'une

---

14. 2009 CAF 62 (CanLII).

15. (31 octobre 2006), AP-2006-007 (TCCE) au para. 6.

personne à demander une révision, de l'avis du Tribunal, il n'y a pas de lien suffisamment étroit entre une telle décision et la révision par l'ASFC ou l'appel de la décision de l'ASFC pour qu'elle soit considérée comme étant une décision connexe. Le ministre prend une décision de nature purement financière et doit tenir compte de certains règlements et de certaines directives du Conseil du Trésor. La décision de l'ASFC porte sur des questions relatives au classement tarifaire, à l'origine, à la valeur en douane ou à une décision sur la conformité des marques aux termes de la *Loi*. De plus, l'ASFC n'a pas contesté la compétence du Tribunal pour connaître de toutes questions relatives à la validité d'une décision rendue aux termes de l'article 60. L'ASFC soutient qu'une demande de décision aux termes de l'article 60 n'a pas été valablement présentée et que, par conséquent, l'ASFC n'a pas rendu de décision aux termes de l'article 60.

19. Volpak a également renvoyé le Tribunal à plusieurs décisions pour tenter de démontrer que la compétence du Tribunal comprend le pouvoir de réviser la décision du ministre. Ces causes démontrent que le Tribunal a été désigné par le Parlement comme tribunal spécialisé ayant une expertise reconnue. Elle indique de plus que la présence de trois clauses privatives dans la *Loi sur le TCCE* et l'alinéa 28(1)b) de la *Loi sur les Cours fédérales* démontrent l'intention du Parlement d'exclure le contrôle judiciaire par la Cour fédérale. Toutefois, le Tribunal est d'avis que ces décisions ne démontrent aucunement que le Tribunal a compétence pour réviser une décision rendue par le ministre. De plus, aucun aspect de la décision rendue par le ministre à l'égard de la suffisance de la garantie offerte par Volpak ne requiert l'expertise du Tribunal.

20. Le Tribunal conclut également que le refus de l'ASFC de procéder à une révision aux termes de l'article 60 de la *Loi* ne constitue pas en lui-même une décision rendue par l'ASFC aux termes de l'article 60 pouvant faire l'objet d'un appel auprès du Tribunal en vertu du paragraphe 67(1).

21. Le Tribunal considère que ses décisions dans *C.B. Powell* et *Wolseley Engineered Pipe Group c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada*<sup>16</sup> sont révélatrices à cet égard. Dans *C.B. Powell*, le Tribunal a conclu que son pouvoir de connaître d'un appel est conditionnel à ce qu'une « décision » ait été rendue antérieurement par l'ASFC aux termes des articles 60 ou 61 de la *Loi*. La question devant être tranchée dans cet appel était de savoir si le refus de l'ASFC de procéder à une révision de l'origine constituait une décision pouvant faire l'objet d'un appel auprès du Tribunal. Dans *C.B. Powell*, le Tribunal a conclu qu'il n'y avait eu en fait aucune révision par un agent des douanes aux termes du paragraphe 59(2) et que, par conséquent, aucune demande de révision de l'origine des marchandises en cause ne pouvait être faite à l'ASFC aux termes de l'article 60. Le Tribunal a déterminé que plutôt que d'être une décision en vertu de l'article 60, l'avis de rejet émis par l'ASFC était « [...] un avis administratif informant C.B. Powell qu'elle ne remplissait pas les critères prévus par la *Loi* pour déposer une demande de réexamen en vertu du paragraphe 60(1) »<sup>17</sup>.

22. Comme dans *C.B. Powell*, l'ASFC n'avait pas en l'espèce la compétence pour rendre une décision aux termes de l'article 60 de la *Loi*. Les paragraphes 59(3) et 60(1) créent la condition préalable statutaire non équivoque que tous les droits et tous les intérêts échus soient versés ou qu'une garantie jugée satisfaisante par le ministre soit donnée avant qu'une demande de révision puisse être présentée à l'ASFC. Si les droits et les intérêts échus ne sont pas versés ou qu'une garantie jugée satisfaisante par le ministre n'est pas donnée, l'ASFC n'a pas le pouvoir de procéder à une révision ou à un réexamen aux termes de l'article 60. Le Tribunal est d'accord avec l'argument de l'ASFC selon lequel sa lettre du 10 juin 2010 adressée à Volpak ne constitue pas une décision de l'ASFC, mais plutôt un avis administratif informant Volpak qu'elle ne remplissait pas les critères prévus par la *Loi* pour déposer une demande de révision.

---

16. (11 mars 2010), AP-2009-010 (TCCE) [*Wolseley*].

17. *C.B. Powell* au para. 41.

23. De façon similaire, dans *Wolseley*, le Tribunal a conclu qu'il n'avait pas la compétence pour déterminer l'origine des marchandises en cause, car la décision de l'ASFC aux termes de l'article 60 de la *Loi* ne portait pas sur l'origine. La décision de l'ASFC se limitait au classement tarifaire et à la valeur pour change. Le Tribunal a conclu que pour qu'il ait compétence pour connaître d'un appel relatif à l'origine, il devait y avoir une décision portant sur l'origine aux termes des articles 60 ou 61. Il a conclu que la demande de révision faite par *Wolseley* ne comprenait pas une demande de révision de l'origine des marchandises en cause et que la décision rendue par l'ASFC ne contenait aucun terme général qui pourrait raisonnablement être interprété de manière à viser l'origine des marchandises. Par conséquent, le Tribunal n'avait pas, dans cette affaire, la compétence pour connaître de l'appel relatif à l'origine.

24. De même, en l'espèce, le Tribunal n'a pas compétence. Il n'y a eu aucune décision de l'ASFC aux termes des articles 60 ou 61 de la *Loi* — l'ASFC n'avait pas, de toute évidence, la compétence pour rendre une décision — et, par conséquent, il y a absence de fondement pour interjeter un appel auprès du Tribunal aux termes du paragraphe 67(1).

25. Dans son exposé, *Volpak* a renvoyé à la décision de la Cour fédérale dans *C.B. Powell (CF)* pour appuyer son argument selon lequel le refus de rendre une décision constitue en lui-même une décision. Le Tribunal considère qu'il n'est pas lié par la décision de la Cour fédérale, car cette décision a été annulée par la Cour d'appel fédérale, laquelle a conclu qu'il revenait au Tribunal d'interpréter le mot « décision » au paragraphe 67(1) de la *Loi* dans le cadre d'un appel porté devant lui<sup>18</sup>.

26. Dans certaines circonstances, le refus de l'ASFC de procéder à une révision pourrait signifier qu'une certaine décision a été rendue. Par exemple, dans *Editions Gallery Ltd. c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada*<sup>19</sup>, le Tribunal a conclu que la décision selon laquelle le taux des droits de la NPF était applicable signifiait qu'une révision de la détermination de l'origine avait été faite. Toutefois, on peut faire une distinction avec l'espèce, car la condition préalable nécessaire pour demander une révision aux termes de l'article 60 de la *Loi* (celle de donner une garantie) n'a pas été respectée; par conséquent, on ne peut soutenir qu'une décision négative du type de celle sur laquelle le Tribunal s'est penché dans *Editions Gallery* a été rendue.

27. Pour les motifs qui précèdent, le Tribunal n'a pas la compétence nécessaire pour connaître du présent appel.

## CONCLUSION

28. La requête et l'appel sont rejetés.

Serge Fréchette  
Serge Fréchette  
Membre président

18. 2010 CAF 61 (CanLII) au para. 47.

19. (26 juillet 2006), AP-2005-017 (TCCE) [*Editions Gallery*] au para. 23.