



Ottawa, le mercredi 6 juillet 1994

Appel n° AP-93-063

EU ÉGARD À un appel entendu le 10 novembre 1993 aux termes de l'article 67 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985), ch. 1 (2° suppl.);

ET EU ÉGARD À une décision rendue par le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise le 28 avril 1993 concernant une demande de réexamen de la révision aux termes de l'article 63 de la *Loi sur les douanes*.

ENTRE

**WALKER EXHAUSTS
DIVISION OF TENNECO CANADA INC.**

Appelant

ET

**LE SOUS-MINISTRE DU REVENU NATIONAL
POUR LES DOUANES ET L'ACCISE**

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL

L'appel est admis en partie.

Desmond Hallissey
Desmond Hallissey
Membre président

Charles A. Gracey
Charles A. Gracey
Membre

Lise Bergeron
Lise Bergeron
Membre

Michel P. Granger
Michel P. Granger
Secrétaire

RÉSUMÉ OFFICIEUX

Appel n° AP-93-063

**WALKER EXHAUSTS
DIVISION OF TENNECO CANADA INC.**

Appelant

et

**LE SOUS-MINISTRE DU REVENU NATIONAL
POUR LES DOUANES ET L'ACCISE**

Intimé

L'appelant a importé au Canada des marchandises qui ont été classées à titre de silencieux. Aux termes de l'alinéa 60(1)a) de la Loi sur les douanes, l'appelant a déposé des demandes de révision du classement tarifaire des marchandises. Par la même occasion, l'appelant a demandé la révision de l'origine des marchandises dans le but de bénéficier du traitement tarifaire des États-Unis. Les demandes de révision de l'appelant aux termes de l'article 60 de la Loi sur les douanes ont été rejetées. L'appelant a déposé, aux termes de l'alinéa 63(1)b) de la Loi sur les douanes, une demande de réexamen de la révision de l'origine des marchandises. Cette demande a été rejetée parce que le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise (le Sous-ministre) était d'avis qu'elle aurait pu être déposée dans le délai prescrit.

L'avocate de l'intimé a soulevé une question préliminaire au sujet de la compétence du Tribunal pour ce qui est d'accorder le redressement demandé par l'appelant. Elle a fait valoir que le Sous-ministre n'avait pas rendu une «décision» admissible à la procédure d'appel aux termes du paragraphe 67(1) de la Loi sur les douanes. Elle a également déclaré que le Tribunal n'avait pas la compétence requise pour étudier la décision du Sous-ministre de ne pas autoriser le réexamen de la révision.

DÉCISION : *L'appel est admis en partie. Le Tribunal conclut que la décision du Sous-ministre de ne pas autoriser le réexamen de la révision aux termes de l'alinéa 63(1)b) de la Loi sur les douanes constituait une «décision» au sens du paragraphe 67(1) de la Loi sur les douanes et que, par conséquent, elle est admissible à la procédure d'appel en application de ce paragraphe. Le Tribunal conclut en outre que le Sous-ministre a invoqué son pouvoir discrétionnaire pour ne pas autoriser le réexamen de la révision, en se fondant sur une fausse interprétation des faits relatifs à cette affaire; le Tribunal est donc disposé à accorder à l'appelant au moins une partie du redressement demandé.*

*Lieu de l'audience : Ottawa (Ontario)
Date de l'audience : Le 10 novembre 1993
Date de la décision : Le 6 juillet 1994*

*Membres du Tribunal : Desmond Hallissey, membre président
Charles A. Gracey, membre
Lise Bergeron, membre*

Avocat pour le Tribunal : John L. Syme

Greffier : Janet Rumball

*Ont comparu : John D. Armstrong, pour l'appelant
Linda J. Wall, pour l'intimé*

Appel n° AP-93-063

**WALKER EXHAUSTS
DIVISION OF TENNECO CANADA INC.**

Appelant

et

**LE SOUS-MINISTRE DU REVENU NATIONAL
POUR LES DOUANES ET L'ACCISE**

Intimé

TRIBUNAL : DESMOND HALLISSEY, membre président
CHARLES A. GRACEY, membre
LISE BERGERON, membre

MOTIFS DE LA DÉCISION

Le présent appel est interjeté aux termes de l'article 67 de la *Loi sur les douanes*¹ (la Loi) à l'égard d'une décision rendue par le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise (le Sous-ministre) le 28 avril 1993.

Entre le 17 janvier et le 5 juillet 1989, l'appelant a importé au Canada des marchandises qui ont été classées à titre de silencieux dans le numéro tarifaire 8708.92.90 de l'annexe I du *Tarif des douanes*². Aux termes de l'alinéa 60(1)a) de la Loi, l'appelant a déposé des demandes datées du 20 avril et du 4 décembre 1989 et du 10 janvier 1990, aux fins de la révision du classement tarifaire des marchandises. Par la même occasion, l'appelant a demandé la révision de l'origine des marchandises, et ce, dans le but de bénéficier du traitement tarifaire des États-Unis.

Les marchandises ont été reclassées conformément aux demandes de l'appelant; ce reclassement n'est pas en cause dans le présent appel. La demande de révision de l'origine des marchandises de l'appelant a été rejetée, car ce dernier n'a pas fourni suffisamment de détails à l'appui de sa demande. Le 25 octobre 1990, l'appelant a déposé auprès du Sous-ministre, aux termes de l'alinéa 63(1)b) de la Loi, une demande de réexamen de la révision de l'origine des marchandises.

Le paragraphe 63(1) de la Loi prévoit que :

- Toute personne peut demander le réexamen de la révision :*
- a) dans les quatre-vingt-dix jours suivant l'avis de la décision prise en vertu de l'article 60 ou 61;*
 - b) si le ministre l'estime souhaitable, dans les deux ans suivant le classement ou l'appréciation prévus à l'article 58.*

Ayant déposé sa demande de réexamen de la révision plus de 90 jours après la décision rendue aux termes de l'article 60 de la Loi, l'appelant ne pouvait demander le réexamen de la révision en vertu de l'alinéa 63(1)a) de la Loi. L'appelant a donc demandé le réexamen de la

1. L.R.C. (1985), ch. 1 (2^e suppl.).
2. L.R.C. (1985), ch. 41 (3^e suppl.).

révision aux termes de l'alinéa 63(1)*b* de la Loi. Ce type de réexamen n'est autorisé que si le ministre du Revenu national (le Ministre) l'estime souhaitable. L'annexe D du Mémoire D11-6-1³ énonce les quatre critères établis par le Ministre pour déterminer s'il estime souhaitable d'autoriser un réexamen de la révision. Quiconque demande le réexamen d'une révision aux termes de l'alinéa 63(1)*b* de la Loi doit faire la preuve qu'il satisfait à l'un de ces critères. En l'espèce, l'appelant a invoqué le troisième critère, qui est reproduit et analysé ci-après.

Le 28 avril 1993, le Sous-ministre a avisé l'appelant qu'il n'estimait pas souhaitable de réexaminer la révision de l'origine des marchandises parce que le troisième critère n'avait pas été respecté.

La question en litige dans le présent appel consiste à déterminer si la décision du Sous-ministre, à savoir que le troisième critère n'a pas été respecté, était justifiée. Dans son mémoire, l'appelant a simplement déclaré que [traduction] «les dispositions du critère n° 3 établi aux termes de l'alinéa 63(1)*b* ont bel et bien été respectées» et que, de ce fait, le Ministre n'aurait pas dû refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour autoriser un réexamen de la révision.

Dans son mémoire, l'intimé a fait valoir que l'appelant n'avait pas prouvé que des «circonstances exceptionnelles» l'avaient empêché de présenter sa demande dans le délai prescrit, comme l'exige le troisième critère.

L'avocate de l'intimé a soulevé également une question préliminaire au sujet de la compétence du Tribunal pour ce qui est d'accorder le redressement demandé par l'appelant. L'avocate a fait valoir que la seule «décision» que le Sous-ministre peut rendre aux termes de l'article 63 de la Loi est une décision de réexamen de la révision. L'avocate a souligné que l'appelant a interjeté son appel aux termes du paragraphe 67(1) de la Loi, qui prévoit, entre autres, que :

Toute personne qui s'estime lésée par une décision du sous-ministre rendue conformément à l'article 63 ou 64 peut en interjeter appel devant le Tribunal canadien du commerce extérieur.

L'avocate de l'intimé a fait remarquer que le paragraphe 67(1) de la Loi prévoit l'appel des décisions rendues par le Sous-ministre. Pour déterminer les décisions admissibles à la procédure d'appel, l'avocate a fait valoir que le Tribunal doit se reporter au paragraphe 63(3) de la Loi qui prévoit que :

Sur réception de la demande prévue au présent article, le sous-ministre procède dans les meilleurs délais au réexamen et donne avis de sa décision au demandeur.

L'avocate de l'intimé a soutenu que le paragraphe 63(3) de la Loi représente la seule partie de l'article 63 qui indique que le Sous-ministre rend une décision. Par conséquent, l'avocate a soutenu qu'en mentionnant «une décision du sous-ministre rendue conformément à l'article 63», le paragraphe 67(1) de la Loi ne vise que les décisions rendues aux termes du paragraphe 63(3) de la Loi. Elle a ajouté qu'en l'espèce, vu qu'il a été jugé non souhaitable d'autoriser un réexamen de la révision, le Sous-ministre n'a jamais rendu une «décision» aux termes du paragraphe 63(3) de la Loi. Par conséquent, l'appel n'est pas fondé d'après les dispositions de l'article 67 de la Loi et le Tribunal n'est donc pas habilité à accorder un redressement à l'appelant.

3. *Classement et appréciation des marchandises, révision et réexamen*, ministère du Revenu national, Douanes et Accise, le 1^{er} juin 1986.

L'avocate de l'intimé a prétendu que si l'appelant contestait les critères établis par le Ministre ou leur application, il pouvait s'adresser à une autre instance.

En réponse aux questions que lui a posées le Tribunal, l'avocate de l'intimé a indiqué qu'aux termes du paragraphe 63(1) de la Loi, le Ministre établit les critères sur lesquels les fonctionnaires du ministère et, en dernier ressort, le Sous-ministre, doivent se fonder pour déterminer si un appelant a fourni des éléments de preuve suffisants aux fins de l'application du pouvoir discrétionnaire pour autoriser un réexamen de la révision. L'avocate a ajouté qu'aux termes de l'alinéa 63(1)*b* de la Loi, le rôle du Sous-ministre consiste à décider si le demandeur d'un réexamen de la révision aux termes de cet alinéa a respecté l'un des critères établis par le Ministre. Cependant, l'avocate n'était pas disposée à qualifier la décision rendue par le Sous-ministre aux termes de l'alinéa 63(1)*b* de la Loi de décision au sens conféré à ce terme par le paragraphe 67(1) de la Loi. De l'avis de l'avocate, la décision du Sous-ministre aux termes de l'alinéa 63(1)*b* de la Loi correspondrait davantage à une «preliminary assessment» ([traduction] évaluation préliminaire).

L'appelant était représenté par M. John D. Armstrong, directeur du service de règlement des litiges douaniers auprès de la société Russell A. Farrow Limited. M. Armstrong a fait valoir que le Tribunal est habilité à entendre la cause de l'appelant et à rendre une décision à ce sujet. Il a déclaré que l'alinéa 16*c*) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*⁴ (la Loi sur le TCCE) accorde de vastes pouvoirs au Tribunal en matière d'appel. L'article 16 de la Loi sur le TCCE prévoit, entre autres, que :

Le Tribunal a pour mission :
c) de connaître de tout appel pouvant y être interjeté en vertu de toute autre loi fédérale ou de ses règlements et des questions connexes.

Avant d'analyser la question de fond soulevée par l'appelant dans le cadre du présent appel, le Tribunal estime qu'il convient d'abord d'examiner la question préliminaire soulevée par l'avocate de l'intimé au sujet de la compétence du Tribunal. Il est d'avis que cette question en engendre deux autres.

Premièrement, le Tribunal doit déterminer si la décision du Sous-ministre de ne pas autoriser un réexamen de la révision aux termes de l'article 63 de la Loi est une décision au sens conféré à ce terme par le paragraphe 67(1) de la Loi. Deuxièmement, même si les mesures prises par le Sous-ministre en application de l'alinéa 63(1)*b* de la Loi peuvent à juste titre être qualifiées de décision, le Tribunal doit établir s'il est habilité à accorder un redressement à la suite de cette décision.

En réponse à la première question, le Tribunal a conclu que l'évaluation préliminaire du Sous-ministre constitue une décision au sens conféré à ce terme par le paragraphe 67(1) de la Loi. Pour en arriver à cette conclusion, le Tribunal a d'abord tenu compte du fait que le paragraphe 67(1) de la Loi porte sur «une décision du sous-ministre rendue conformément à l'article 63». Le Tribunal fait remarquer que le terme «décision», mentionné au paragraphe 67(1) de la Loi, n'est nullement limité ou modifié par les autres termes figurant dans ce paragraphe. Si le législateur avait voulu limiter la procédure d'appel aux seules décisions rendues aux termes du paragraphe 63(3) de la Loi, il aurait pu prévoir une disposition à cet effet.

L'avocate de l'intimé a prétendu que le Sous-ministre n'a jamais rendu de décision aux termes du paragraphe 63(3) de la Loi parce que l'appelant n'a pas dépassé la première étape de

4. L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.).

l'alinéa 63(1)b) de la Loi. Cependant, dans la cause *Procureur général du Canada c. S.F. Enterprises Inc.*⁵, la Cour d'appel fédérale a admis qu'une décision ayant pour effet de mettre un terme à la cause d'un appelant constitue une décision définitive même si cette décision est fondée sur une question préliminaire et non sur la question de fond que l'appelant souhaitait soulever⁶. En l'espèce, le Tribunal est d'avis que le fait que le Sous-ministre n'ait jamais rendu une décision aux termes du paragraphe 63(3) de la Loi ne l'empêche pas de conclure que la décision du Sous-ministre de ne pas autoriser le réexamen de la révision demandé par l'appelant constitue une «décision» au sens conféré à ce terme par le paragraphe 67(1) de la Loi.

En termes simples, le Tribunal estime que l'«évaluation préliminaire» du Sous-ministre constituait une décision rendue en application de l'article 63 de la Loi et que, pour ce motif, elle est admissible à la procédure d'appel aux termes du paragraphe 67(1) de la Loi.

La deuxième question a trait à la nature de la compétence du Tribunal en ce qui touche les appels interjetés aux termes de l'article 67 de la Loi. Le Tribunal est d'avis que le paragraphe 67(3) de la Loi démontre clairement que le législateur visait à accorder au Tribunal de vastes pouvoirs en matière d'appel. Le paragraphe 67(3) de la Loi prévoit que :

Le Tribunal canadien du commerce extérieur peut statuer sur l'appel prévu au paragraphe (1), selon la nature de l'espèce, par ordonnance, constatation ou déclaration, celles-ci n'étant susceptibles de recours, de restriction, d'interdiction, d'annulation, de rejet ou de toute autre forme d'intervention que dans la mesure et selon les modalités prévues à l'article 68.

(Soulignement ajouté)

Il est un principe juridique établi selon lequel lorsqu'ils entendent des appels, les tribunaux administratifs et, en fait, les tribunaux judiciaires doivent éviter de remplacer l'opinion d'un décideur dont la décision fait l'objet d'un appel par la leur⁷. En l'espèce, le Sous-ministre a été appelé à rendre une décision, à savoir s'il y avait lieu d'autoriser le réexamen de la révision demandé par l'appelant. Il a décidé de ne pas autoriser le réexamen de la révision. Ainsi, le Sous-ministre a exercé le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré aux termes de l'alinéa 63(1)b) de la Loi. Malgré les contraintes susmentionnées imposées au Tribunal lorsqu'il agit à titre d'instance d'appel dans le cadre d'un appel portant sur l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, le Tribunal est d'avis qu'il peut accorder un redressement à l'égard d'une décision discrétionnaire rendue par le Sous-ministre s'il peut être prouvé que ledit pouvoir a été exercé d'après un principe de droit erroné ou si les faits sur lesquels l'exercice de ce pouvoir est fondé ont été mal interprétés par le Sous-ministre. Le Tribunal reconnaît qu'il doit intervenir pour ce dernier motif uniquement dans les situations les plus exceptionnelles.

Comme il est noté précédemment, l'appelant a déposé sa demande de réexamen de la révision aux termes de l'alinéa 63(1)b) de la Loi et s'est plus particulièrement fondé sur le troisième critère établi par le Ministre. Ce critère prévoit qu'un réexamen de la révision est jugé souhaitable et autorisé si :

5. Cour d'appel fédérale, non publié, n° du greffe A-137-89, le 26 février 1990.

6. Voir également *Sa Majesté la Reine c. Aqua-Gem Investments Ltd.*, [1993] 2 C.F. à la p. 425.

7. *Union Gas Company of Canada Limited v. Sydenham Gas and Petroleum Company Limited*, [1957] R.C.S. 185.

La demande ne pouvait pas être présentée dans le délai d'un an suivant la date qu'une décision a été effectuée à l'égard des marchandises en vertu de l'article 57.2 ou de l'article 58 [de la Loi], en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté de l'importateur, du propriétaire ou du courtier, par exemple une grève du courrier prolongée.

Pour convaincre le Sous-ministre qu'il est souhaitable d'autoriser un réexamen de la révision en vertu du troisième critère, le demandeur doit prouver que les deux conditions suivantes ont été remplies : 1) il ne pouvait déposer sa demande dans le délai d'un an suivant la date de la décision à l'égard des marchandises et 2) son incapacité de respecter le délai prescrit est imputable à des circonstances indépendantes de sa volonté. La mention, au troisième critère, de la présentation d'une demande dans un délai d'un an constitue un élément qui découle du premier critère établi par le Ministre. Ce critère prévoit qu'un réexamen de la révision est jugé souhaitable si :

La demande a été présentée dans le délai d'un an suivant la date qu'une décision a été effectuée à l'égard des marchandises en vertu de l'article 57.2 ou de l'article 58.

En bref, le premier critère prévoit qu'une personne peut demander, de droit, un réexamen de la révision aux termes de l'alinéa 63(1)b) de la Loi si ladite demande est déposée dans un délai d'un an suivant la décision rendue en application de l'article 57.2 ou de l'article 58 de la Loi. Si la demande ne peut être déposée dans ce délai, le demandeur d'un réexamen de la révision peut invoquer le troisième critère et tenter de prouver qu'il n'a pu respecter le délai d'un an en raison de circonstances exceptionnelles.

En l'espèce, le Sous-ministre a déclaré ce qui suit lorsqu'il a décidé de ne pas autoriser le réexamen de la révision demandé par l'appelant :

Ces demandes ont été révisées et une révision de l'origine n'est pas jugée souhaitable dans ces cas parce que le troisième critère n'a pas été respecté. Ces demandes auraient pu être déposées dans le délai prescrit.

(Traduction et soulignement ajouté)

Pour rendre sa décision, le Sous-ministre s'est fondé sur le fait que l'appelant n'a pas rempli la première condition du troisième critère. Ayant conclu que l'appelant aurait pu déposer sa demande de réexamen de la révision dans un délai d'un an, le Sous-ministre n'a pas cherché à savoir si cette situation était imputable à des circonstances exceptionnelles.

De l'avis du Tribunal, le Sous-ministre a commis une erreur en statuant que l'appelant aurait pu déposer ses demandes dans le délai prescrit. L'ordre des événements qui ont débouché sur le présent appel est le suivant :

- 1) du 17 janvier au 5 juillet 1989 - l'appelant a importé les marchandises en cause et l'origine des marchandises a été déterminée aux termes de l'article 57.2 de la Loi⁸;
- 2) les 20 avril et 4 décembre 1989, et le 10 janvier 1990 - l'appelant a déposé des demandes de révision aux termes de l'article 60 de la Loi;

8. Les dates d'importation étaient les suivantes : les 17 janvier, 2 février, 9 février, 7 mars, 5 avril, 26 avril, 31 mai, 12 juin et 5 juillet 1989.

- 3) le 17 janvier 1990 - un an après la décision aux termes de l'article 57.2 de la Loi et la date à laquelle une demande de réexamen de la révision aux termes de l'alinéa 63(1)b) de la Loi, d'après le premier critère, devait être déposée à l'égard de la première importation;
- 4) le 18 juin 1990 - trois demandes de révision déposées aux termes de l'article 60 de la Loi ont été rejetées;
- 5) le 25 octobre 1990 - l'appelant a demandé un réexamen de la révision aux termes de l'alinéa 63(1)b) de la Loi, d'après le troisième critère (c.-à-d. au-delà d'un an après la date de la décision aux termes de l'article 57.2 de la Loi en raison de «circonstances exceptionnelles»).

Pour ce qui est de toutes les opérations d'importation, à l'exception de la dernière, l'appelant a reçu la décision du Sous-ministre concernant la révision aux termes de l'article 60 de la Loi plus d'un an après la décision rendue en application de l'article 57.2 de la Loi. L'appelant n'a pu demander un réexamen de la révision aux termes de l'alinéa 63(1)b) de la Loi, en application du premier critère, qu'après avoir été informé de la décision rendue aux termes de l'article 60 de la Loi. En effet, vu que la décision a été obtenue après le délai prescrit à l'article 60 de la Loi, l'appelant n'a pu demander un réexamen de la révision aux termes de l'alinéa 63(1)b) de la Loi, en application du premier critère. Par conséquent, de l'avis du Tribunal, en rendant la décision de ne pas autoriser un réexamen de la révision parce que la demande aurait pu être déposée dans le délai prescrit, le Sous-ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire en se fondant sur une mauvaise interprétation des faits.

Aux termes du paragraphe 67(3) de la Loi, le Tribunal peut «statuer [...], selon la nature de l'espèce, par ordonnance, constatation ou déclaration». Comme il a été mentionné antérieurement, le Tribunal estime qu'en utilisant ces termes, le législateur lui a accordé de vastes pouvoirs en matière d'appel. Compte tenu de l'erreur commise par le Sous-ministre dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le Tribunal est d'avis que le présent appel doit être admis dans le cas des opérations d'importation à l'égard desquelles l'appelant n'a pu demander un réexamen de la révision aux termes de l'alinéa 63(1)b) de la Loi, en application du premier critère⁹.

Pour les raisons qui précèdent, l'appel est admis en partie.

Desmond Hallissey
Desmond Hallissey
Membre président

Charles A. Gracey
Charles A. Gracey
Membre

Lise Bergeron
Lise Bergeron
Membre

9. Les dates d'importation étaient les suivantes : les 17 janvier, 2 février, 9 février, 7 mars, 5 avril, 26 avril, 31 mai et 12 juin 1989.