



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Appels

DÉCISION ET MOTIFS

Appel n° AP-2014-025

ContainerWest Manufacturing Ltd.

c.

Président de l'Agence des services
frontaliers du Canada

*Décision et motifs rendus
le lundi 27 juillet 2015*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION.....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
INTRODUCTION	1
HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE	1
MARCHANDISES ET TRANSACTIONS EN CAUSE.....	2
CADRE LÉGISLATIF.....	3
POSITION DES PARTIES.....	4
ContainerWest.....	4
ASFC.....	5
ANALYSE.....	6
Interprétation de l'article 17 du <i>Tarif des douanes</i>	7
L'expédition directe en l'espèce est-elle établie?	15
DÉCISION.....	15

EU ÉGARD À un appel entendu le 23 avril 2015 aux termes de l'article 67 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985), ch. 1 (2^e suppl.);

ET EU ÉGARD À 22 décisions rendues par le président de l'Agence des services frontaliers du Canada le 4 août 2014 concernant une demande de réexamen aux termes du paragraphe 60(4) de la *Loi sur les douanes*.

ENTRE

CONTAINERWEST MANUFACTURING LTD.

Appelante

ET

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

Intimé

DÉCISION

L'appel est rejeté.

Peter Burn

Peter Burn

Membre président

Lieu de l'audience : Ottawa (Ontario)
Date de l'audience : le 23 avril 2015

Membres du Tribunal : Peter Burn, membre président

Conseiller juridique pour le Tribunal : Anja Grabundzija

Stagiaire en droit : Rohan Mathai

Agent du greffe : Ekaterina Pavlova

PARTICIPANTS :**Appelante**

ContainerWest Manufacturing Ltd.

Conseillers/représentantsJustin Kutyan
Simon Thang**Intimé**Président de l'Agence des services frontaliers du
Canada**Conseiller/représentant**

Mathew Johnson

TÉMOIN :Mark English
Vice-président, Finances
ContainerWest Manufacturing Ltd.

Veuillez adresser toutes les communications au :

Greffier
Tribunal canadien du commerce extérieur
15^e étage
333, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0G7
Téléphone : 613-993-3595
Télécopieur : 613-990-2439
Courriel : tcce-citt@tribunal.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

INTRODUCTION

1. Le présent appel interjeté par ContainerWest Manufacturing Ltd. (ContainerWest) concerne 22 transactions d'importation ayant trait à 1 678 conteneurs (les marchandises en cause) achetés par ContainerWest de Rich Glory (Hong Kong) Limited, un vendeur en République populaire de Chine (Chine). La seule question en l'espèce est de déterminer si les marchandises en cause peuvent bénéficier du tarif de préférence général conformément au *Tarif des douanes*¹ et au *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)*².

2. Plus particulièrement, il s'agit de déterminer si l'importation des marchandises en cause respecte l'exigence d'« expédition directe » dont dépend l'application du tarif de préférence général. Cela requiert d'établir si l'article 4 du *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* et le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* exigent un document d'expédition particulier, à savoir un connaissance direct, pour que l'importation soit considérée comme une « expédition directe ».

3. Le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) conclut que le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* exige un connaissance direct pour établir qu'il s'agit d'une « expédition directe », document que ContainerWest n'a pas fourni pour les marchandises en cause. Par conséquent, le Tribunal rejette la plainte. Les motifs de la décision sont présentés ci-dessous.

HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE

4. ContainerWest, une entreprise sise en Colombie-Britannique dont les activités consistent à vendre, à louer et à louer à bail des conteneurs à divers clients, a acheté les conteneurs entre juin 2011 et avril 2013. ContainerWest a déclaré que les conteneurs relevaient du numéro tarifaire 8609.00.90 à titre de « [...] conteneurs [...] spécialement conçus et équipés pour un ou plusieurs modes de transport ». ContainerWest a demandé que le bénéfice du tarif de préférence général soit accordé aux marchandises en cause.

5. Le 15 octobre 2013, après une vérification de l'observation commerciale, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a déterminé, conformément à l'alinéa 59(1)a) de la *Loi sur les douanes*³, que les marchandises en cause ne pouvaient bénéficier du tarif de préférence général, mais pouvaient bénéficier du tarif de la nation la plus favorisée. L'ASFC a affirmé dans sa décision que, « [c]onformément [au paragraphe] 17.(1) du Tarif des douanes, pour l'application de la présente loi, les marchandises sont expédiées directement au Canada à partir d'un autre pays lorsque leur transport s'effectue sous le couvert d'un connaissance direct [...] »⁴ [traduction] et que, après examen, ContainerWest n'a pas été en mesure de satisfaire à cette exigence.

6. ContainerWest a fait une demande de réexamen, suite à laquelle, le 4 août 2014, l'ASFC a rendu des décisions aux termes du paragraphe 60(4) de la *Loi*, maintenant inchangées ses décisions antérieures et refusant d'accorder le bénéfice du tarif de préférence général.

7. Le 27 octobre 2014, aux termes du paragraphe 67(1) de la *Loi*, ContainerWest a interjeté appel.

1. L.C. 1997, ch. 36.

2. D.O.R.S./2013-165.

3. L.R.C. (1985), ch. 1 (2^e suppl.) [*Loi*].

4. Pièce AP-2014-025-04A, onglet H, vol. 1.

8. Le Tribunal a tenu une audience publique à Ottawa (Ontario) le 23 avril 2015. ContainerWest a fait entendre un témoin, M. Mark English, vice-président des Finances chez ContainerWest. L'ASFC n'a fait entendre aucun témoin.

MARCHANDISES ET TRANSACTIONS EN CAUSE

9. Les marchandises en cause sont des conteneurs en acier de différentes dimensions (de 40, 20, 10, 8 et 6 pieds), fabriqués en Chine avec des matériaux produits en Chine⁵. M. English a affirmé que chaque conteneur possède un numéro d'identification unique. Ces numéros d'identification font partie d'un système de suivi mondial qui, selon M. English, permet à une compagnie maritime de savoir à tout moment où se trouve chacun de ses conteneurs⁶.

10. ContainerWest n'a pas obtenu de connaissements directs ni aucun autre document d'expédition pour les marchandises en cause au moment de leur transport de la Chine au Canada. M. English a affirmé que, afin de réduire les frais de transport, la plupart des marchandises en cause ont été expédiées remplies de marchandises appartenant à des tierces parties. Ces conteneurs ont été considérés comme des moyens de transport international⁷ pour lesquels des documents d'expédition, tels que des connaissements, ne sont pas émis. À leur arrivée au port de Vancouver (Colombie-Britannique), les conteneurs ont été transportés au lieu de livraison des marchandises qu'ils contenaient. Une fois vidés, les conteneurs ont été transportés au dépôt de ContainerWest⁸. C'est à ce moment que leur importation permanente a été déclarée aux termes de la *Loi*.

11. M. English a expliqué qu'un faible pourcentage des marchandises en cause avaient été expédiées remplies d'autres conteneurs. Il a affirmé que « [l]e seul moyen économique de faire traverser l'océan à des [conteneurs de 10, 8 ou 6 pieds] est de souder temporairement ensemble deux conteneurs de 10 pieds [...] et de placer dans chacun d'eux un conteneur de 8 pieds, et dans chaque conteneur de 8 pieds un conteneur de 6 pieds [...] »⁹ [traduction], de sorte à créer un conteneur scellé de 20 pieds, qui peut être chargé à bord d'un cargo.

12. Au cours de la vérification effectuée par l'ASFC, ContainerWest a fini par obtenir et soumettre divers documents en vue de démontrer que les marchandises en cause avaient été expédiées directement. Des exemplaires de ces documents ont aussi été versés au dossier :

- un exemplaire de bon de commande¹⁰;
- un exemplaire de facture¹¹;
- un exemplaire de certificat d'inspection (sur lequel figure une certification ISO)¹²;
- des documents de suivi du système China Shipping Cargo Tracking à titre d'exemple des numéros d'identification uniques associés aux marchandises en cause¹³.

5. Pièce AP-2014-025-04B (protégée), onglet D, vol. 2B. L'origine des marchandises n'est pas en cause en l'espèce.

6. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, aux pp. 8-9.

7. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, à la p. 19.

8. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, à la p. 10.

9. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, à la p. 18.

10. Pièce AP-2014-04A, onglet A, vol. 1.

11. Pièce AP-2014-04A, onglet B, vol. 1.

12. Pièce AP-2014-04A, onglet C, vol. 1.

13. Pièce AP-2014-04A, onglet E, vol. 1.

Selon ContainerWest, ces documents démontrent que les marchandises en cause ont été expédiées directement de la Chine au Canada (bien que, dans certains cas, il y ait eu transbordement dans la République de Corée).

13. ContainerWest a aussi obtenu des bordereaux d'expédition pour un certain nombre des conteneurs soudés remplis de plus petits conteneurs. Les bordereaux d'expédition, qui ont été décrits par M. English comme étant « [...] essentiellement un manifeste [...] répertoriant les conteneurs qui ont été chargés à bord d'un navire »¹⁴ [traduction], donnent ContainerWest comme destinataire de ces conteneurs. Bien que les bordereaux d'expédition versés au dossier¹⁵ décrivent les conteneurs comme des conteneurs de 20 pieds, leur numéro d'identification correspond à l'un des deux conteneurs de 10 pieds qui ont été temporairement soudés ensemble. M. English a expliqué que, puisqu'un seul numéro d'identification pour chaque conteneur de 20 pieds est permis, le numéro d'identification de l'autre conteneur formant la paire est masqué¹⁶. Les plus petits conteneurs placés dans les conteneurs de 10 pieds soudés ensemble n'apparaissent pas sur les bordereaux d'expédition¹⁷.

CADRE LÉGISLATIF

14. Les droits de douane à payer sur des marchandises importées sont déterminés, entre autres, en fonction du tarif dont les marchandises peuvent bénéficier. En plus du tarif général, qui est le tarif de base¹⁸, il y a plusieurs tarifs préférentiels ayant chacun leurs conditions requises. Au moment où les marchandises en cause ont été importées, la Chine était désignée comme bénéficiaire du tarif de préférence général.

15. Les paragraphes 33(1) et 24(1) du *Tarif des douanes* stipulent que les marchandises originaires d'un pays désigné comme bénéficiaire du tarif de préférence général peuvent bénéficier de ce tarif conformément aux règlements énoncés à l'article 16 du *Tarif des douanes*. Le *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* a été édicté en vertu du paragraphe 16(2)¹⁹ du *Tarif des douanes*.

16. Parmi les conditions requises, le *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* stipule au paragraphe 4(1) que « [l]es marchandises ne bénéficient du tarif de préférence général *que si elles sont expédiées directement au Canada*, avec ou sans transbordement, à partir d'un pays bénéficiaire » [nos italiques].

17. Bien que le *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* ne définisse pas l'expression « expédiées directement au Canada », elle apparaît à l'article 17 du *Tarif des douanes*. Comme il en sera question plus en détail ci-dessous, il est important de prendre acte des versions anglaise et française de la disposition, qui prévoit ce qui suit :

14. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, à la p. 47.

15. Pièce AP-2014-025-04A, onglet F, vol. 1.

16. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, aux pp. 49-50.

17. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, aux pp. 24-25, 47-51, 55.

18. Paragraphe 29(1) du *Tarif des douanes*.

19. Le paragraphe 16(2) du *Tarif des douanes* stipule que « [...] le gouverneur en conseil peut, par règlement [...] déterminer quand les marchandises peuvent bénéficier d'un traitement tarifaire prévu par [le *Tarif des douanes*] ».

17.(1) For the purposes of this Act, *goods are shipped directly to Canada from another country when the goods are conveyed to Canada from that other country on a through bill of lading to a consignee in Canada.*

(2) The Governor in Council may, on the recommendation of the Minister, make regulations deeming goods that were not conveyed to Canada from another country on a through bill of lading to a consignee in Canada to have been shipped directly to Canada from that other country, subject to such conditions as may be set out in the regulations.

17.(1) Pour l'application de la présente loi, *les marchandises sont expédiées directement au Canada à partir d'un autre pays lorsque leur transport s'effectue sous le couvert d'un connaissement direct dont le destinataire est au Canada.*

(2) Sur recommandation du ministre, le gouverneur en conseil peut, par règlement, assimiler à des marchandises expédiées directement au Canada des marchandises dont le transport ne s'effectue pas sous le couvert d'un connaissement direct dont le destinataire est au Canada, et préciser les conditions de l'assimilation.

[Nos italiques]

POSITION DES PARTIES

ContainerWest

18. ContainerWest soutient que les marchandises en cause satisfont à toutes les conditions requises pour bénéficier du tarif de préférence général, y compris celle d'« expédition directe », étant donné que les déplacements de chacun des conteneurs en cause peuvent être suivis grâce à leur numéro d'identification unique et que ce suivi démontre qu'ils ont été expédiés de la Chine directement au Canada (avec ou sans transbordement).

19. ContainerWest soutient qu'un connaissement direct n'est pas nécessaire pour démontrer qu'il s'agit d'une expédition directe. ContainerWest fait remarquer que l'expression « expédition directe » n'est pas définie dans le *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* et soutient que le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* ne donne qu'un exemple ou une présomption et qu'il ne s'agit pas d'une définition d'« expédition directe ». ContainerWest fait référence à une décision antérieure du Tribunal dans laquelle celui-ci a affirmé que « [...] l'article 17 du *Tarif des douanes* est formulé de manière à permettre le recours à d'autres méthodes pour déterminer le lieu d'expédition directe »²⁰. ContainerWest soutient aussi que le libellé de la version anglaise du paragraphe 17(1), notamment l'utilisation des termes « *when* » (lorsque) et « *through bill of lading* » (connaissement direct), et l'absence du terme « *means* » (signifie) au début de la disposition, indique qu'il ne s'agit pas d'une définition.

20. ContainerWest soutient que son interprétation du paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* concorde avec le paragraphe 17(2). Selon ContainerWest, le paragraphe 17(2) permet au gouverneur en conseil de considérer que des marchandises expédiées à partir d'un pays l'ont été à partir d'un autre pays, dans la mesure où il existe un connaissement direct émis dans le premier pays, qui normalement signifie, aux termes du paragraphe 17(1), que les marchandises ont été expédiées directement à partir du premier pays. De plus, ContainerWest soutient que le paragraphe 17(2) étend la portée de la présomption contenue au paragraphe 17(1) à des circonstances où les marchandises originaires d'un pays doivent être expédiées à partir d'un autre pays. Selon ContainerWest, ni le paragraphe 17(1) ni le paragraphe 17(2) laissent entendre qu'un connaissement direct est le *seul* moyen d'établir qu'il s'agit d'une expédition directe.

20. *Western International Forest Products, Inc.* (25 février 1991), AP-89-282 (TCCE) à la p. 7.

21. En réponse à une invitation du Tribunal adressée aux parties pour obtenir leurs observations sur les versions anglaise et française des paragraphes 17(1) et (2) du *Tarif des douanes*, ContainerWest soutient que les deux versions du paragraphe 17(2) ne disent pas la même chose. Selon ContainerWest, la version anglaise met l'accent sur le lieu d'expédition directe, tandis que la version française met l'accent sur la façon dont les marchandises sont expédiées. ContainerWest soutient que l'article 17 doit donc être interprété selon le texte, le contexte et l'intention. ContainerWest soutient également que si la disposition demeure ambiguë, elle doit être interprétée en faveur du contribuable ou de l'importateur²¹.

22. ContainerWest soutient que sa position concorde avec l'objectif du tarif de préférence général, qui est de promouvoir le développement économique des pays bénéficiaires, et celui de l'exigence d'expédition directe, qui est de garantir que des marchandises originaires d'un pays bénéficiaire conservent ce statut après avoir été expédiées d'un pays différent où elles ont subi des transformations. ContainerWest soutient qu'aucun de ces objectifs ne nécessite un connaissance direct et fait remarquer que d'autres pays permettent d'établir l'expédition directe au moyen d'autres documents. De plus, ContainerWest soutient que son interprétation concorde avec les pratiques commerciales, parce qu'un connaissance direct est un document particulier qui n'est pas utilisé dans de nombreuses circonstances.

23. ContainerWest fait aussi remarquer que l'exigence d'un connaissance direct pour établir l'expédition directe conduit à un « résultat absurde » [traduction] qui doit être évité, à savoir que les importations qui ne sont pas transportées en vertu d'un connaissance direct ne pourraient bénéficier non seulement du tarif de préférence général, mais aussi du tarif de la nation la plus favorisée, parce que l'article 3 du *Règlement sur les règles d'origine (tarif de la nation la plus favorisée)*²² est formulé de façon identique à l'article 4 du *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)*. Ainsi, le « résultat absurde » de l'interprétation de l'ASFC du paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* est que le tarif général de 35 p. 100 s'appliquerait à tous les cas semblables, ce qui « contreviendrait gravement » [traduction] aux obligations du Canada en ce qui concerne l'OMC et le GATT. Le *Règlement sur les règles d'origine (tarif de la nation la plus favorisée)* ne s'appliquerait pas non plus aux marchandises en cause contrairement à ce que l'ASFC a déterminé.

24. Enfin, ContainerWest soutient que l'expédition directe est une condition factuelle, et non une question de document, et que l'expression « expédiées directement » qui figure au paragraphe 4(1) du *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* doit être interprétée selon son sens ordinaire, qui, suggère-t-elle, pourrait être « mouvement continu et sans interruption d'une cargaison vers une destination finale connue »²³ [traduction], qu'il y ait eu ou non transbordement – une condition qui est remplie en l'espèce.

25. Subsidiairement, ContainerWest soutient que les bordereaux d'expédition qu'elle a fournis pour certains conteneurs sont l'équivalent d'un connaissance direct et que, par conséquent, ils satisfont aux exigences du paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes*.

ASFC

26. L'ASFC soutient que le *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* et le *Tarif des douanes* prévoient sans ambiguïté qu'un connaissance direct est

21. ContainerWest s'appuie sur la décision de la Cour suprême du Canada dans *Johns-Manville Canada c. La Reine*, [1985] 2 RCS 46, 1985 CanLII 43 (CSC).

22. D.O.R.S./98-33.

23. Pièce AP-2014-025-04A à la p. 9, vol. 1.

le seul moyen d'établir l'expédition directe. Elle soutient que l'article 17 du *Tarif des douanes* donne la définition d'« expédition directe » pour l'application du *Tarif des douanes* et des règlements qui s'y rattachent. Plus particulièrement, l'ASFC soutient que le terme « when » dans la version anglaise du paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* ainsi que le terme « lorsque » dans la version française indiquent une condition à satisfaire (connaissance direct) pour qu'un résultat s'ensuive (expédition directe).

27. Selon l'ASFC, la seule exception à l'exigence d'un connaissance direct se trouve au paragraphe 17(2) du *Tarif des douanes*, en vertu duquel, dans certaines circonstances, le gouverneur en conseil peut, par règlement, assimiler à des marchandises expédiées directement au Canada des marchandises dont le transport ne s'effectue pas sous le couvert d'un connaissance direct. De plus, selon l'ASFC, les règlements édictés aux termes du paragraphe 17(2)²⁴ soulignent tous le rôle central de l'exigence d'un connaissance direct. Selon l'ASFC, la version française du paragraphe 17(2) ne change rien à cette interprétation.

28. L'ASFC soutient que si le législateur avait voulu que l'expédition directe puisse être établie par d'autres types de documents ou par les faits, il l'aurait spécifié. L'ASFC soutient qu'au lieu de cela, l'exigence d'un connaissance direct a été invariablement incluse, et de manière encore plus explicite dans les versions antérieures du *Tarif des douanes*. Bien que l'ASFC soit d'accord que l'objectif du tarif de préférence général est de favoriser l'économie des pays en voie de développement, elle soutient aussi que, en vertu de ce cadre réglementaire, chaque pays peut accorder cette préférence selon ses propres critères. L'ASFC soutient aussi que le législateur a choisi d'exiger un seul document comme preuve d'expédition directe pour des raisons pratiques, parce que devoir éplucher un grand nombre de documents pour déterminer qu'il s'agit, dans chaque cas, d'une expédition directe constituerait tout un fardeau.

29. L'ASFC reconnaît aussi que le *Règlement sur les règles d'origine (tarif de la nation la plus favorisée)* comprend la même exigence d'expédition directe, ce qui a pour résultat d'exclure les marchandises en cause du bénéfice du tarif de la nation la plus favorisée. Toutefois, l'ASFC soutient qu'elle permet une exception d'ordre administratif qui accorde le bénéfice du tarif de la nation la plus favorisée à toutes les marchandises, à l'exception de celles en provenance de la République démocratique populaire de Corée, étant donné que tous les autres pays sont des bénéficiaires du tarif de la nation la plus favorisée. De toute façon, l'ASFC soutient que le tarif de la nation la plus favorisée et le tarif de préférence général sont des cadres réglementaires différents et que l'exception dont a bénéficié ContainerWest en vertu du tarif de la nation la plus favorisée ne lui donne pas droit au tarif de préférence général.

30. En ce qui concerne l'argument subsidiaire de ContainerWest, l'ASFC soutient que les bordereaux d'expédition qu'elle a fournis n'ont pas été émis pour les marchandises en cause. De plus, ces documents ne sont pas un substitut pour un connaissance direct. Par conséquent, étant donné que ContainerWest est incapable de fournir un connaissance direct, les marchandises en cause ne peuvent bénéficier du tarif de préférence général.

ANALYSE

31. Aux termes du paragraphe 4(1) du *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)*, « [I]es marchandises ne bénéficient du tarif de préférence général que si elles sont expédiées directement au Canada, avec ou sans transbordement, à partir d'un pays bénéficiaire » [nos italiques]. Étant donné que le *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence*

24. À savoir le *Règlement sur l'assimilation à l'expédition directe du Mexique (tarif de préférence général)* D.O.R.S./98-37 [*Règlement du Mexique*], le *Règlement sur l'assimilation à l'expédition directe d'Haïti (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* D.O.R.S./2010-58 [*Règlement d'Haïti*] et le *Décret d'exemption de la condition de transport direct (Chine)* D.O.R.S./85-156 [*Décret ayant trait à la Chine*].

général et tarif des pays les moins développés) a été édicté en vertu du paragraphe 16(2) du *Tarif des douanes*, l'expression « expédiées directement » qui figure au paragraphe 4(1) doit être interprétée conformément au *Tarif des douanes*²⁵. ContainerWest ne dit pas le contraire; elle soutient plutôt que le *Tarif des douanes* ne contient aucune définition d'« expédition directe » et que, par conséquent, il n'impose aucune contrainte à l'interprétation du paragraphe 4(1)²⁶.

32. Par conséquent, tel qu'affirmé au début, la question en l'espèce est l'interprétation de l'article 17 du *Tarif des douanes* afin de déterminer si cet article définit l'expression « expédition directe » pour l'application du *Tarif des douanes* et des règlements qui s'y rattachent ou, comme le soutient ContainerWest, si l'article ne donne qu'un *exemple* ou une *présomption* indiquant dans quelles circonstances il est considéré qu'il s'agit d'une expédition directe.

Interprétation de l'article 17 du *Tarif des douanes*

33. Afin de trancher la question en l'espèce, le Tribunal doit interpréter le libellé de l'article dans son contexte global, selon le sens ordinaire des mots et la construction grammaticale, en harmonie avec l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur²⁷.

Le libellé : le sens ordinaire des mots dans leur contexte immédiat exige un connaissance direct pour établir l'expédition directe

34. Le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* stipule que, « [p]our l'application [du *Tarif des douanes*], les marchandises sont expédiées directement au Canada à partir d'un autre pays lorsque leur transport s'effectue sous le couvert d'un connaissance direct dont le destinataire est au Canada ». Le paragraphe 17(2) stipule ensuite que « [...] le gouverneur en conseil peut, par règlement, assimiler à des marchandises expédiées directement au Canada des marchandises dont le transport ne s'effectue pas sous le couvert d'un connaissance direct dont le destinataire est au Canada [...] ».

35. Le « sens ordinaire » d'une disposition « [...] fait référence à la première impression du lecteur, à la compréhension qui vient spontanément à l'esprit quand les mots sont interprétés dans leur contexte immédiat »²⁸ [traduction]. Il est aussi défini comme le « [...] sens naturel qui se dégage de la simple lecture de la disposition »²⁹.

36. Selon le sens ordinaire des mots et la construction grammaticale, le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* est sans équivoque : pour l'application du *Tarif des douanes*, les marchandises sont expédiées

25. Conformément à l'article 16 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, « [l]es termes figurant dans les règlements d'application d'un texte ont le même sens que dans celui-ci ». Le paragraphe 2(1) de la *Loi d'interprétation* définit « texte » comme « [t]out ou partie d'une loi ou d'un règlement ». De plus, dans le *Tarif des douanes*, l'article 16 (origine des marchandises), en vertu duquel le *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* a été édicté, et l'article 17 (expédition directe) sont des dispositions étroitement liées ayant trait au même sujet en général, c'est-à-dire à l'origine des marchandises en ce qui concerne le bénéfice d'un tarif en particulier. Cela est évident dans la législation, notamment selon le contenu des dispositions, du fait qu'elles sont regroupées dans la même partie et sous le même en-tête du *Tarif des douanes* (Partie 2 – Droits de douane – Section 1 – Origine des marchandises) et selon le contenu du *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)*.

26. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, aux pp. 61-62.

27. *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 27 au par. 21, citant Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2^e éd. à la p. 87. Voir aussi *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 RCS 100 au par. 41.

28. R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. aux pp. 25-26.

29. *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 RCS 724 à la p. 735; voir aussi *Pharmascience inc. c. Binet*, [2006] 2 RCS 513, 2006 CSC 48 (CanLII) au par. 30.

directement au Canada à partir d'un autre pays à condition que leur transport s'effectue sous le couvert d'un connaissance direct à partir de ce pays. De plus, le sens ordinaire des mots et la construction grammaticale du paragraphe 17(1) est renforcé par le paragraphe 17(2), qui essentiellement permet au gouverneur en conseil de faire exception à cette règle. Plus particulièrement, le paragraphe 17(2) permet au gouverneur en conseil d'assimiler, par règlement, des marchandises dont le transport n'a pas été effectué sous le couvert d'un connaissance direct à partir d'un autre pays à des marchandises expédiées directement, pour l'application du *Tarif des douanes*. Dans la version anglaise du paragraphe 17(2), le mot « *deeming* » (considérant comme) contraste avec l'indicatif présent utilisé dans le paragraphe 17(1) et l'interaction des deux dispositions laisse entendre une règle générale et son exception.

37. En outre, le sens ordinaire de la version française des paragraphes 17(1) et (2) du *Tarif des douanes* concorde avec le sens ordinaire de leur équivalent anglais. En français, le *Tarif des douanes* stipule que, « [p]our l'application de la présente loi, les marchandises *sont* expédiées directement au Canada à partir d'un autre pays lorsque leur transport s'effectue sous le couvert d'un connaissance direct [...] » et que « [...] le gouverneur en conseil peut, par règlement, *assimiler* à des marchandises expédiées directement au Canada des marchandises dont le transport ne s'effectue pas sous le couvert d'un connaissance direct [...] » [nos italiques].

38. La version française du paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* utilise l'indicatif présent, et le paragraphe 17(2) donne ensuite le pouvoir, dans le cas de marchandises dont le transport ne s'effectue pas sous le couvert d'un connaissance direct, d'« assimiler », par règlement, ces marchandises à des marchandises expédiées directement au Canada. Il est significatif que le pouvoir de réglementer, dans la version française du paragraphe 17(2), concerne clairement l'assimilation de marchandises n'ayant pas été transportées sous le couvert d'un connaissance direct à des marchandises ayant été expédiées directement. Inversement, cela renforce l'interprétation du paragraphe 17(1) comme signifiant que, en règle générale, l'expédition directe est établie lorsque les marchandises sont transportées sous le couvert d'un connaissance direct, dont seul le gouverneur en conseil peut, par règlement, faire exception le cas échéant.

39. Les arguments textuels et contextuels avancés par ContainerWest ne donnent aucune raison convaincante de s'écarter du sens ordinaire de l'article 17 du *Tarif des douanes*, qui de plus est le sens commun aux versions française et anglaise. Pour commencer, le Tribunal ne trouve pas que le fait que le paragraphe 17(1) ne débute pas par le mot « *means* » (signifie), comme le souligne ContainerWest, soit un facteur déterminant. Bien que les articles énonçant les définitions débutent souvent par ce genre de terme, ce n'est pas toujours le cas. En fait, Sullivan donne un exemple qui débute par l'expression « pour l'application de la présente partie », qui est très similaire au début du paragraphe 17(1), et fait observer que l'effet d'une disposition comme celle qui figure dans l'exemple est le même que s'il s'agissait d'une définition conventionnelle³⁰. En tant que tel, la présence de l'expression « pour l'application de la présente loi » au début du paragraphe 17(1) vient plutôt renforcer son caractère obligatoire.

40. De plus, le Tribunal ne donne pas au mot « *when* » (lorsque) qui figure dans le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* le même sens que lui donne ContainerWest. ContainerWest soutient que le mot « *when* »

30. Pièce AP-2014-025-04A à la p. 229, vol. 1, qui est un extrait tiré de R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. à la p. 73. Sullivan cite une disposition d'une version antérieure de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, qui stipulait que, « [p]our l'application de la présente partie, est toxique toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité [...] ». Sullivan formule les observations suivantes : « Cette disposition a le même effet qu'une définition conventionnelle : dans cette partie, "substance toxique" signifie une substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité [...] » [nos italiques, traduction].

(lorsque) doit être interprété comme signifiant « *in the event* » (dans le cas où), qui, selon ContainerWest, désigne une circonstance ou un exemple par opposition à d'autres mots utilisés dans d'autres dispositions de la version anglaise du *Tarif des douanes* et du *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* tels que « *if* » (si) ou « *only if* » (seulement si), qui imposent manifestement des conditions. Comme le fait remarquer l'ASFC, il y a d'autres dispositions du *Tarif des douanes* où le mot « *when* » (lorsque) est utilisé dans des contextes qui indiquent qu'un résultat est lié à une condition³¹. En tant que tel, il n'y a aucune constante quant à l'utilisation du mot « *when* » (lorsque) qui indiquerait que sa signification prévue soit différente dans le contexte du paragraphe 17(1). Aussi, la définition de ces mots dans les dictionnaires usuels indique que « *when* » (lorsque), « *if* » (si) et « *in the event* » (dans le cas où) peuvent être synonymes. Un dictionnaire définit « *when* » (lorsque) comme signifiant, entre autres, « *in the event that: if* » (dans le cas où, si)³². Inversement, un autre dictionnaire définit « *if* » (si) comme signifiant « *on the condition or supposition that* » (à condition que ou dans la supposition que), « *in the event that* » (dans le cas où) et « *whenever* » (quand)³³.

41. L'absence d'une terminologie uniforme dans la version anglaise du *Tarif des douanes* et le fait que des expressions différentes puissent être synonymes sont en outre confirmés par la version française. Dans le paragraphe 17(1), le mot « lorsque » est utilisé comme équivalent de « *when* », tandis que dans d'autres dispositions du *Tarif des douanes*, « lorsque » est rendu par « *if* »³⁴.

42. De plus, contrairement à ce que soutient ContainerWest, la référence à un connaissance direct ne démontre pas en soi que le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* crée une présomption ou ne donne qu'un exemple de ce qui constitue une expédition directe par opposition à une définition ou à une condition requise. ContainerWest soutient qu'un connaissance direct est un document d'expédition particulier qui n'est pertinent que dans certaines circonstances, par exemple lorsque plus d'un transporteur ou mode de transport est utilisé. ContainerWest a soumis les deux définitions suivantes de « connaissance direct », la première tirée du *Black's Law Dictionary*, 7^e éd., et la deuxième du *Dictionary of International Trade*, 6^e éd. :

Un connaissance en vertu duquel un transporteur achemine des marchandises vers une destination déterminée, même si le transporteur doit avoir recours à un autre transporteur pour une partie du trajet³⁵.

31. Voir en particulier le paragraphe 49.1(4) de la version anglaise du *Tarif des douanes* (un taux de droit de douane s'applique « *when the Minister is satisfied that* » [notre soulignement]). Il est à noter que, étroitement lié à l'article 17, le gouverneur en conseil peut, par règlement, en vertu du sous-alinéa 16(2)a(iii), déterminer « *when goods originate in a country for the purposes of this Act* » [notre soulignement] et, en vertu de l'alinéa 16(2)b), déterminer « *when goods are entitled to a tariff treatment under this Act* » [notre soulignement]. Ces deux dispositions donnent clairement au gouverneur en conseil le pouvoir de prescrire les *conditions* pour déterminer l'origine de marchandises et le tarif qui s'applique. La version française de ces dispositions est aussi instructive. En particulier, le paragraphe 49.1(4) stipule qu'un taux de droit de douane s'applique « *si le ministre est convaincu que* » [nos italiques]; le sous-alinéa 16(2)a(iii) stipule que le gouverneur en conseil peut, par règlement, déterminer « l'origine de marchandises pour l'application de la présente loi ». D'autre part, la version française de l'alinéa 16(2)b) stipule que le gouverneur en conseil peut, par règlement, déterminer « *quand les marchandises peuvent bénéficier d'un traitement tarifaire* » [nos italiques]. Encore une fois, ces différentes formulations semblent dans une certaine mesure interchangeables.

32. Pièce AP-2014-025-06D, onglet 14, vol. 1B, définition obtenue sur le site Web du Merriam-Webster Dictionary.

33. *Canadian Oxford Dictionary*, 2^e éd., s.v. « *if* ».

34. Voir l'article 59.1 et les paragraphes 63(4.1), 95(1), 98(1), 107(1) et 121(1) du *Tarif des douanes*.

35. Pièce AP-2014-025-04A à la p. 237, vol. 1.

Un connaissement unique spécifiant la réception de marchandises à un lieu d'expédition et leur livraison à un destinataire au moyen de deux modes de transport ou plus³⁶.

[Traduction]

43. ContainerWest soutient qu'interpréter l'exigence d'un connaissement direct comme une présomption et non comme une condition nécessaire établissant l'expédition directe est conforme à l'usage commercial des connaissements directs, étant donné qu'un transporteur n'a pas toujours besoin d'un tel connaissement ou ne choisit pas toujours de l'utiliser. En outre, à l'appui de sa position voulant que le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* n'a pour but que de créer une présomption d'expédition directe et non pas une condition requise, ContainerWest soutient que ce paragraphe concerne l'expédition directe dans un « contexte » [traduction] où il y a transbordement³⁷.

44. Le simple fait que des parties à une transaction internationale disposent de diverses options ou aient des préférences quant à l'organisation de leurs affaires n'empêche pas le législateur de choisir une de ces options – transport sous le couvert d'un connaissement direct – comme condition pour déterminer le taux de droit de douane qui s'applique. De plus, ContainerWest n'a soumis aucun élément de preuve de pratique commerciale démontrant qu'un importateur, en particulier un importateur qui est au fait des exigences du *Tarif des douanes*, peut, dans certaines situations, ne pas pouvoir obtenir un connaissement direct, y compris dans les situations où il n'y a pas de transbordement ou lorsqu'un seul transporteur ou mode de transport est utilisé. Bien que les éléments de preuve, en ce qui concerne les marchandises en cause, indiquent que ContainerWest a demandé mais n'a pu obtenir de connaissement direct, cette demande n'a été faite qu'*après* que les transactions d'importation aient eu lieu³⁸. Il est compréhensible qu'il soit difficile d'obtenir un connaissement direct, c'est-à-dire un contrat de transport, une fois le transport effectué, particulièrement dans des circonstances où des conteneurs sont logés les uns dans les autres et où d'autres conteneurs contiennent des marchandises de tierces parties. Toutefois, ces éléments de preuve ne sous-tendent pas qu'un connaissement direct n'aurait pu être obtenu avant que les marchandises ne soient transportées.

45. Le Tribunal ne trouve rien dans le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* et son contexte qui pourrait indiquer qu'il ne crée qu'une présomption d'expédition directe dans les cas où le transport de marchandises s'effectue sous le couvert d'un connaissement direct et qu'il ne s'agit pas d'une condition requise pour établir l'expédition directe pour les fins d'application du *Tarif des douanes*. Si créer une présomption avait été l'intention du législateur, celui-ci l'aurait clairement spécifié. Au lieu de cela, le législateur a omis d'inclure de telles restrictions dans le champ d'application du paragraphe 17(1) et a, de plus, permis au gouverneur en conseil d'« assimiler » (*deem*) des marchandises n'ayant pas été transportées en vertu d'un connaissement direct à des marchandises expédiées directement au Canada.

46. En l'absence d'indications claires que l'intention du législateur était autre que celle exprimée par le sens ordinaire des mots qu'il a choisis, il n'y a pas lieu d'ajouter dans le libellé de ces dispositions des restrictions que le législateur a omises. Le Tribunal ne trouve pas de telles indications claires, comme nous le verrons ci-dessous.

36. Pièce AP-2014-025-04A à la p. 239, vol. 1.

37. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, aux pp. 69-71.

38. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, aux pp. 55-57. De plus, bien que M. English ait indiqué que, selon sa compréhension, « un connaissement direct n'est en aucun cas émis pour la boîte dans laquelle des marchandises sont transportées, la boîte bien entendu étant le conteneur » (*Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, à la p. 19), il a aussi clairement indiqué à plusieurs reprises qu'il n'était pas un expert en ce qui concerne l'expédition de marchandises sur le plan international et des documents à cet effet. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, aux pp. 37, 45-46, 52, 54-55.

Le contexte législatif élargi concorde avec l'exigence d'un connaissance direct

47. Le contexte législatif élargi tend à confirmer que, en promulguant le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes*, le législateur a choisi d'exiger un connaissance direct pour établir l'expédition directe pour l'application du *Tarif des douanes*. Les règlements édictés en vertu du paragraphe 17(2) du *Tarif des douanes* appuient une telle intention du législateur³⁹. Par exemple, le *Règlement d'Haïti* stipule ce qui suit :

1. *Aux fins d'établissement de leur admissibilité au tarif de préférence général [...] les marchandises produites en Haïti sont réputées être des marchandises expédiées directement d'Haïti au Canada si [...] elles ont été transbordées dans un port de la République dominicaine et transportées de ce port, sous le couvert d'un connaissance direct [...].*

[Nos italiques]

48. Il est à noter que, bien que l'objectif du *Règlement d'Haïti* dans cet exemple soit d'exempter les marchandises originaires d'Haïti de l'exigence d'expédition directe en permettant qu'elles soient expédiées de la République dominicaine⁴⁰, le *Règlement d'Haïti* exige quand même que ces marchandises soient *transportées sous le couvert d'un connaissance direct*. D'autres règlements édictés en vertu du paragraphe 17(2) du *Tarif des douanes* contiennent des dispositions semblables⁴¹.

49. En conservant l'exigence d'un connaissance direct même si les marchandises sont exemptées de l'exigence d'expédition directe aux fins de l'application du tarif de préférence général, ces règlements indiquent qu'un connaissance direct est une caractéristique importante de l'expédition directe dans le contexte du *Tarif des douanes*. Ce contexte confirme que les mots qui figurent à l'article 17 sont utilisés dans leur sens ordinaire.

50. Néanmoins, le Tribunal a examiné d'autres arguments d'ordre contextuel soulevés par ContainerWest à l'appui de sa position.

39. Les règlements font partie d'un contexte législatif élargi qui peut aider à l'interprétation de la loi, particulièrement quand la loi et les règlements sont étroitement liés, comme dans le cas du *Tarif des douanes* et des différents règlements ayant trait aux conditions requises pour que des marchandises puissent bénéficier d'un tarif prévu par cette loi. Voir par exemple Sullivan, 5^e éd. aux pp. 370-371; *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, [2004] 3 RCS 152, 2004 CSC 54 (CanLII) au par. 35 : « [I] est utile de commenter l'approche adoptée par les membres majoritaires du Tribunal, qui n'ont pas tenu compte du règlement lors de l'interprétation du par. 70(6). Même s'il est vrai qu'une loi est supérieure à un règlement dans la hiérarchie des normes, il est bien établi que le recours aux règlements est utile dans la détermination de l'intention du législateur à l'égard d'un aspect particulier, surtout lorsque la loi et le règlement sont [traduction] "étroitement liés" [...]. En l'espèce, la loi et ses règlements forment un tout à l'égard de la question du traitement de l'excédent et le sens général du par. 70(6) peut être dégagé de ce contexte global. »

40. Dans le cas d'Haïti, il est expliqué dans le résumé de l'étude d'impact de la réglementation que « [l]e Règlement soustrait les produits en provenance d'Haïti à l'obligation d'être expédiés directement au Canada pour pouvoir bénéficier du tarif préférentiel en vertu du TPG et du TPMD. Les marchandises peuvent donc être expédiées au Canada à partir d'un port de la République dominicaine sans que cela ne contrevienne aux dispositions du TPG ou du TPMD. » Cette exemption est due au tremblement de terre de 2010 qui a rendu difficile l'expédition de marchandises à partir de ports en Haïti.

41. Voir par exemple le *Règlement du Mexique*. Voir aussi le *Décret ayant trait à la Chine*, qui stipule ce qui suit : « L'exemption [de l'expédition directe] est accordée aux conditions suivantes : [...] les marchandises ont été expédiées via Hong Kong aux termes d'un connaissance direct [...]. » Voir aussi le *Règlement sur les droits de douane payables sur des tissus de laine originaires des pays du Commonwealth*, D.O.R.S./98-32, à l'article 4, qui de façon similaire conserve l'exigence d'un connaissance direct dans le cadre d'une exemption de l'expédition directe.

– Argument fondé sur l’objectif du tarif de préférence général

51. ContainerWest soutient qu’interpréter le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* comme un exemple ou une présomption par opposition à une définition ou une exigence cadre avec l’objectif du tarif de préférence général⁴², car « [i]l n’y a aucune raison valable ou impérieuse qui ressort [de cet objectif] voulant que le bénéfice du tarif de préférence général soit restreint à l’expédition de marchandises au Canada en vertu d’un document particulier » [traduction]⁴³.

52. Le tarif de préférence général résulte d’une recommandation de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) de 1968 voulant que les pays développés mettent en œuvre un système généralisé de préférences commerciales, sans réciprocité ni discrimination, en faveur des pays en voie de développement (pays bénéficiaires) dans le but « d’augmenter leurs recettes d’exportation, de favoriser leur industrialisation et d’accélérer le rythme de leur croissance économique »⁴⁴. Le Canada a mis sur pied son tarif de préférence général en 1974 afin de mettre à exécution la recommandation de la CNUCED⁴⁵. Les signataires du GATT ont par la suite adopté une clause d’habilitation permanente permettant aux pays développés d’accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement sans l’accorder à d’autres signataires, par voie de dérogation aux dispositions de l’article premier du GATT dans lequel est énoncé le principe de la nation la plus favorisée⁴⁶.

53. Toutefois, l’objectif de la recommandation de la CNUCED n’est pas d’un grand secours pour déterminer si l’intention du législateur était d’exiger un connaissance direct comme condition de l’expédition directe donnant droit au bénéfice du tarif de préférence général en vertu du *Tarif des douanes*. En effet, il n’y a aucune règle harmonisée et multilatérale en ce qui concerne les règles d’origine à cet égard. Concrètement, il n’y a aucune uniformité dans la façon dont les pays ont mis en œuvre cette recommandation de la CNUCED⁴⁷. En tant que tel, le Canada pouvait mettre en œuvre le tarif de préférence général selon ses propres modalités.

54. De plus, il n’a pas été démontré en l’espèce que l’obtention d’un connaissance direct est particulièrement difficile, ou même impossible, de sorte que cela porterait atteinte à l’objectif du tarif de préférence général de favoriser les pays bénéficiaires dans leurs échanges commerciaux. Le Tribunal n’a aucune raison de déduire de l’objectif du tarif de préférence général que le législateur n’exige pas un connaissance direct quand le sens ordinaire des mots des dispositions pertinentes du *Tarif des douanes* semble indiquer le contraire.

42. Tribunal Pièce AP-2014-025-04A, onglet A aux par. 66, 67, 68, vol. 1.

43. Pièce AP-2014-025-04A au par. 68, vol. 1.

44. Deuxième session de la CNUCED, 1968, New Delhi, résolution 21(ii); voir UNCTAD, « About GSP », 2013, sur le site <http://unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/About-GSP.aspx>. Voir aussi pièce AP-2014-025-06D, onglet 15, vol. 1B.

45. Pièce AP-2014-025-06D, onglet 15, vol. 1B.

46. *Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement*, 1979 (28 novembre 1979), L/4903, sur le site https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/enabling1979_f.htm.

47. Stefano Inama, *Rules of Origin in International Trade*, Cambridge, 2009, aux pp. 531, 534-537; Thomas Cottier & Matthias Oesch, *International Trade Regulation – Law and Policy in the WTO, the European Union and Switzerland*, Staempfli Publishers Ltd. Berne, Cameron May Ltd. London, 2005, aux pp. 562-564.

- Argument fondé sur tarif de la nation la plus favorisée et sur la présomption contre l'interprétation qui conduit à des conséquences absurdes

55. ContainerWest soutient qu'interpréter le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* comme exigeant un connaissance direct pour établir l'expédition directe conduit à la « conséquence absurde » [traduction] que les importations provenant de pays membres de l'OMC « pourraient ne pas bénéficier du tarif de base de la nation la plus favorisée » [traduction] pour la seule raison qu'elles n'ont pas été transportées en vertu d'un connaissance direct. La même chose s'appliquerait aux marchandises en cause, contrairement à ce que l'ASFC a déterminé en l'espèce⁴⁸. La raison en est que le *Règlement sur les règles d'origine (tarif de la nation la plus favorisée)* exige aussi que les marchandises soient « expédiées directement au Canada, avec ou sans transbordement, à partir d'un pays bénéficiaire »⁴⁹ et que, en interprétant le paragraphe 17(1) dans le sens proposé par l'ASFC, les marchandises ne peuvent bénéficier du tarif de la nation la plus favorisée à moins d'avoir été expédiées au Canada en vertu d'un connaissance direct.

56. L'ASFC convient que, par l'effet du paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes*, le *Règlement sur les règles d'origine (tarif de la nation la plus favorisée)* exige aussi que les marchandises soient expédiées en vertu d'un connaissance direct. De plus, elle énonce l'opinion selon laquelle, à cause de ses obligations dans le cadre du GATT, le Canada doit « accorder le tarif de la nation la plus favorisée à ces marchandises malgré l'absence d'un connaissance direct »⁵⁰, en ajoutant que tous les pays, sauf la République démocratique populaire de Corée, sont des bénéficiaires de ce tarif. L'ASFC affirme aussi que la façon dont elle applique le tarif de la nation la plus favorisée n'a rien à voir avec les exigences réglementaires du tarif de préférence général⁵¹.

57. Le Tribunal est d'accord avec l'ASFC que la façon dont elle applique le tarif de la nation la plus favorisée au quotidien n'est pas une indication des exigences réglementaires du tarif de préférence général, qui est un tarif distinct. De plus, le Tribunal ne fait aucune déduction de cette pratique administrative quant à l'intention du législateur dans la promulgation du paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes*.

- Jurisprudence du Tribunal et conformité à la *Loi*

58. ContainerWest soutient que la décision du Tribunal dans *Western International Forest Products, Inc. c. S.M.R.N.D.A.*⁵² appui son interprétation du paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes* selon laquelle il s'agit d'une présomption d'expédition directe⁵³. ContainerWest reconnaît que cette cause concernait la *Loi* et non le *Tarif des douanes*. Toutefois, ContainerWest soutient que les deux lois ont une certaine interaction.⁵⁴

59. ContainerWest invoque un passage des motifs du Tribunal dans cette cause, où il a affirmé que « l'article 17 du *Tarif des douanes* est formulé de manière à permettre le recours à d'autres méthodes pour déterminer le lieu d'expédition directe »⁵⁵. ContainerWest invoque aussi la conclusion du Tribunal dans cette cause sur ce qui constitue une interprétation raisonnable du lieu d'expédition directe : « lieu où les

48. Pièce AP-2014-025-04A, onglet A au par. 77, vol. 1; *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, aux pp. 78-79.

49. Article 3 du *Règlement sur les règles d'origine (tarif de la nation la plus favorisée)*.

50. Pièce AP-2014-025-06A au par. 46, vol. 1A.

51. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, aux pp. 105-107.

52. (25 février 1991), AP-89-282 (TCCE) [*Western International Forest Products*].

53. Pièce AP-2014-025-04A, onglet A au par. 44, vol. 1.

54. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, à la p. 63.

55. *Western International Forest Products* à la p. 7.

marchandises commencent leur voyage direct et sans interruption vers le Canada, ce voyage ne pouvant être interrompu qu'à des fins de transbordement »⁵⁶.

60. Le paragraphe suivant des conclusions du Tribunal dans cette cause est instructif :

Le Tribunal n'accepte pas l'argument de l'intimé aux fins de l'application de la définition de l'expression « expédition directe », à l'article 17 du *Tarif des douanes*, et ce, pour deux raisons. D'abord, la définition du *Tarif des douanes* renvoi au pays d'expédition directe pour déterminer, entre autres, le taux de droits applicable. Selon le Tribunal, il n'est pas évident que cette loi permet de désigner le lieu du pays d'exportation pour l'établissement des déductions admissibles à partir du prix à l'exportation. En outre, le Tribunal accueille favorablement l'argument de l'appelante selon lequel l'article 17 du *Tarif des douanes* est formulé de manière à permettre le recours à d'autres méthodes pour déterminer le lieu d'expédition directe⁵⁷.

[Soulignement dans l'original]

61. Il est exact que l'article 17 du *Tarif des douanes* est formulé de façon à donner la possibilité d'utiliser d'autres méthodes pour déterminer le lieu d'expédition directe. Premièrement, le paragraphe 17(1) lie l'expédition directe à un connaissance direct « pour l'application de la présente loi », laissant ainsi entendre que d'autres méthodes peuvent être utilisées pour déterminer le lieu d'expédition directe pour l'application d'*autres* lois. Deuxièmement, le paragraphe 17(2) permet au gouverneur en conseil de considérer, par règlement, que des marchandises ont été expédiées directement nonobstant l'absence d'un connaissance direct.

62. Toutefois, cette observation du Tribunal dans le cadre d'une cause concernant l'application de la *Loi* ne soutient pas de façon probante l'argument de ContainerWest selon lequel l'article 17 du *Tarif des douanes* n'a trait qu'à une présomption et pas à une exigence dans le contexte du *Tarif des douanes*. De plus, les conclusions du Tribunal dans *Western International Forest Products* rejettent pour l'essentiel l'argument de ContainerWest selon lequel les dispositions sur l'expédition directe dans les deux lois doivent être interprétées ensemble, parce que l'objet et le champ d'application de chacune des lois et leurs dispositions ayant trait à l'expédition directe sont différents.

63. Par conséquent, le Tribunal n'accepte pas, pour l'application du *Tarif des douanes*, l'interprétation d'« expédition directe » retenue dans *Western International Forest Products* dans le contexte de la *Loi*.

Conclusion concernant l'interprétation de l'article 17 du *Tarif des douanes*

64. Nonobstant les arguments avancés par ContainerWest, le paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes*, interprété dans son contexte et d'après le sens ordinaire des mots, exige un connaissance direct pour établir l'expédition directe pour l'application du *Tarif des douanes*, sous réserve de toute exception réglementaire en vertu du paragraphe 17(2) du *Tarif des douanes*. Aucun règlement applicable à la présente situation n'a été édicté en vertu du paragraphe 17(2) du *Tarif des douanes*. Par conséquent, en vertu de l'article 4 du *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* et du paragraphe 17(1) du *Tarif des douanes*, les marchandises ne peuvent bénéficier du tarif de préférence général que si elles ont été transportées en vertu d'un connaissance direct à partir d'un pays bénéficiaire.

56. *Western International Forest Products* à la p. 7.

57. *Western International Forest Products* à la p. 7.

L'expédition directe est-elle établie en l'espèce?

65. ContainerWest ne conteste pas que les marchandises en cause n'ont pas été transportées à partir de la Chine en vertu d'un connaissance direct. Par conséquent, ContainerWest n'a pas établi que les marchandises en cause ont été expédiées directement d'un pays bénéficiaire du tarif de préférence général aux termes du *Règlement sur les règles d'origine (tarif de préférence général et tarif des pays les moins développés)* et du *Tarif des douanes*.

66. Étant donné que le Tribunal a conclu qu'un connaissance direct est exigé pour que les marchandises en cause puissent bénéficier du tarif de préférence général, il n'y a pas lieu d'examiner l'argument subsidiaire de ContainerWest selon lequel les bordereaux d'expédition qu'elle a fournis pour certaines des marchandises en cause doivent être acceptés comme étant équivalents à un connaissance direct. À cet égard, l'ASFC semble admettre⁵⁸ qu'elle peut accepter d'autres documents qu'un connaissance direct s'ils contiennent les mêmes renseignements, mais elle a déterminé en l'espèce que les documents obtenus par ContainerWest après le transport des marchandises en cause n'étaient pas des substituts acceptables à un connaissance direct. De toute façon, la flexibilité apparente de l'ASFC dans certains cas quant à l'application du *Tarif des douanes* et des règlements qui s'y rattachent ne peut modifier la loi et ne confère aucun droit légal à ContainerWest, qui n'a pas satisfait aux exigences du tarif de préférence général⁵⁹.

DÉCISION

67. L'appel est rejeté.

Peter Burn

Peter Burn

Membre président

58. *Transcription de l'audience publique*, 23 avril 2015, aux pp. 98-99.

59. Il est bien établi que le Tribunal doit appliquer la loi telle qu'elle est formulée et que les actions ou l'inaction de l'ASFC ne peuvent modifier son application. Voir par exemple *W. Ericksen c. Commissaire de l'Agence des douanes et du revenu du Canada* (3 janvier 2002), AP-2000-059 (TCCE) à la p. 3; *R. L. Klaasen c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (18 octobre 2005), AP-2004-007 (TCCE) à la p. 2; *T. Shannon c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (30 janvier 2008), AP-2006-059 (TCCE) au par. 15; *Jockey Canada Company c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (20 décembre 2015), AP-2011-008 (TCCE) au par. 292.