



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Appels

DÉCISION ET MOTIFS

Appel n° AP-2014-017

Bri-Chem Supply Ltd.

c.

Président de l'Agence des services
frontaliers du Canada

*Décision rendue
le vendredi 18 septembre 2015*

*Décision et motifs rendus
le vendredi 2 octobre 2015*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION.....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
RÉSUMÉ.....	1
COMPÉTENCE DU TRIBUNAL.....	2
LES ERREURS SANS INCIDENCE SUR LES RECETTES PEUVENT ÊTRE CORRIGÉES	2
Bri-Chem a apporté des corrections sans incidence sur les recettes au sens de la décision Frito-Lay	2
L'ASFC a remis en cause l'affaire Frito-Lay.....	3
La décision Frito-Lay aurait dû être appliquée plutôt qu'ignorée délibérément	4
REPRENDRE L'AFFAIRE FRITO-LAY CONSTITUE UN ABUS DE PROCÉDURE	6
DÉCISION	9
ANNEXE.....	10
LOI SUR LES DOUANES.....	10

EU ÉGARD À un appel entendu les 7 et 8 mai 2015, en vertu de l'article 67 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985), ch. 1 (2^e suppl.);

ET EU ÉGARD À diverses demandes de réexamen, datées du 28 avril 2014, aux termes de la *Loi sur les douanes*, telles que présentées au président de l'Agence des services frontaliers du Canada.

ENTRE

BRI-CHEM SUPPLY LTD.

Appelante

ET

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

Intimé

DÉCISION

L'appel est admis. Les montants payés par Bri-Chem Supply Ltd., afin de pouvoir procéder au présent appel, doivent être remboursés par l'Agence des services frontaliers du Canada.

Jason W. Downey
Jason W. Downey
Membre président

L'exposé des motifs suivra à une date ultérieure.

Lieu de l'audience : Ottawa (Ontario)
Dates de l'audience : les 7 et 8 mai 2015

Membre du Tribunal : Jason W. Downey, membre président

Conseillers juridiques pour le Tribunal : Eric Wildhaber
Courtney Fitzpatrick
Rebecca Marshall-Pritchard

Stagiaire en droit : Rohan Mathai

Agent principal du greffe par intérim : Haley Raynor

PARTICIPANTS :**Appelante**

Bri-Chem Supply Ltd.

Conseiller/représentant

Peter E. Kirby

IntiméPrésident de l'Agence des services frontaliers du
Canada**Conseillers/représentants**Orlagh O'Kelly
Amy Smeltzer

Veillez 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

RÉSUMÉ

1. Le présent appel a été interjeté par Bri-Chem Supply Ltd. (Bri-Chem) auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) le 4 août 2014, conformément au paragraphe 67(1) de la *Loi sur les douanes*¹. Les marchandises en cause sont des composés d'amidon de carboxyméthylcellulose utilisés pour le forage de puits de pétrole. Ces composés servent de réducteur de filtrat pour les liquides de forage à base d'eau. Toutefois, pour les motifs exposés ci-dessous, les marchandises en cause ont une importance secondaire dans le présent appel.

2. Le présent appel est une des trois affaires instruites par le Tribunal en mai et en juin 2015 qui portent toutes sur la même question, à savoir la capacité du contribuable de corriger des déclarations en douane erronées aux termes de la *Loi*. Une audience publique a eu lieu les 7 et 8 mai 2015² pour l'instruction du présent appel et de l'affaire *Ever Green Ecological Services Inc. c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada*³. L'instruction de la troisième affaire, *Southern Pacific Resource Corp. c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada*⁴, a eu lieu le 2 juin 2015. Des motifs distincts concernant ces deux dernières affaires sont émis en même temps que les présents motifs.

3. Bri-Chem interjette appel de l'allégation du président de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) selon laquelle elle doit verser des droits sur les marchandises en cause. Le Tribunal conclut que Bri-Chem ne doit rien verser et que les sommes qu'elle a déboursées afin de pouvoir procéder au présent appel doivent lui être remboursées par l'ASFC.

4. Le Tribunal conclut également que les mesures prises par l'ASFC dans cette affaire constituent un abus de procédure. Les éléments de preuve établissent clairement que l'ASFC a élaboré et appliqué une politique qui contredisait à dessein la décision rendue par le Tribunal dans l'affaire *Frito-Lay Canada, Inc. c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada*⁵. Ayant auparavant abandonné l'idée d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale de la décision rendue par le Tribunal dans l'affaire *Frito-Lay*⁶, l'ASFC a cherché à reprendre l'affaire *Frito-Lay* en poursuivant la présente affaire, laquelle ne soulève aucune question substantiellement différente de celles soulevées dans l'affaire *Frito-Lay* ou qui justifierait le réexamen de cette décision. Cette ligne de conduite a été adoptée aux dépens de Bri-Chem et d'autres importateurs dans la même situation, par exemple Ever Green Ecological Services Inc. et Southern Pacific Resource Corp.⁷, qui ont voulu corriger des erreurs commises de bonne foi dans leurs déclarations douanières, comme celles qui ont été exposées dans *Frito-Lay*. Le Tribunal regrette de ne pas avoir le pouvoir d'adjudger des dépens dans de telles circonstances.

-
1. L.R.C. (1985), ch. 1 (2^e suppl.) [*Loi*]. Les dispositions législatives citées dans le présent exposé des motifs sont reproduites en annexe.
 2. Le dossier est demeuré ouvert jusqu'au 22 mai 2015 pour permettre le dépôt de certaines pièces révisées, conformément à la directive donnée par le Tribunal à l'audience. Pièce AP-2014-017-31, vol. 1E.
 3. (18 septembre 2015), AP-2014-027 (TCCE).
 4. (18 septembre 2015), AP-2014-028 (TCCE) [*Southern Pacific*].
 5. (21 décembre 2012), AP-2010-002 (TCCE) [*Frito-Lay*].
 6. *Procureur général du Canada c. Frito-Lay Canada, Inc.*, n^o du dossier de la Cour A-103-13.
 7. Ce sont les seuls exemples connus d'importateurs qui ont choisi, dans des circonstances semblables, de soumettre leur cas au Tribunal. Il pourrait y avoir d'autres parties concernées.

COMPÉTENCE DU TRIBUNAL

5. L'ASFC soutient que le Tribunal n'a pas compétence pour instruire les allégations de Bri-Chem au motif qu'il n'y a pas eu de révision du traitement tarifaire au sens du paragraphe 59(1) de la *Loi* et que, par conséquent, rien ne permet de demander un réexamen aux termes du paragraphe 60(1). Selon la thèse de l'ASFC, les avis de rejet B2 ne sont pas des *décisions* susceptibles d'appel devant le Tribunal aux termes de l'article 67. Cet argument est totalement dénué de fondement. En fait, il y a cinq ans, la Cour d'appel fédérale a définitivement rejeté un raisonnement semblable dans l'arrêt *Canada (Agence des services frontaliers) c. C.B. Powell Limited*⁸, et l'ASFC n'a présenté aucun argument qui empêcherait d'appliquer l'arrêt *C.B. Powell 2010* à la présente affaire. Cette question a d'ailleurs été examinée dans la décision *Frito-Lay* et rejetée pour absence de fondement⁹. Le Tribunal a compétence pour trancher le présent appel.

LES ERREURS SANS INCIDENCE SUR LES RECETTES PEUVENT ÊTRE CORRIGÉES

Bri-Chem a apporté des corrections sans incidence sur les recettes au sens de la décision *Frito-Lay*

6. Bri-Chem a importé les marchandises en cause des États-Unis en 10 transactions effectuées entre le 6 février et le 24 septembre 2012. Au moment de l'importation, Bri-Chem a classé les marchandises en cause dans le numéro tarifaire 3505.10.90 de l'annexe du *Tarif des douanes*¹⁰ (les importateurs inscrivent ce renseignement à la case n° 27 du formulaire de douane)¹¹. Bri-Chem a déclaré que le pays d'origine était les États-Unis (case n° 12, l'origine étant plus précisément « USC », c'est-à-dire États-Unis, Caroline du Sud).

7. Le taux de droit de la nation la plus favorisée (NPF) applicable au numéro tarifaire 3505.10.90 est de zéro. Les taux de droit applicables au numéro tarifaire 3505.10.90 selon *tous les autres* traitements tarifaires préférentiels sont également de zéro, y compris selon le tarif des États-Unis (TEU/ALENA, code 10). Ainsi, ces marchandises seraient entrées au Canada en franchise de droits, peu importe leur pays d'origine¹². À la case n° 14, Bri-Chem a inscrit le code 2 pour le traitement tarifaire, c'est-à-dire le traitement tarifaire NPF.

8. L'ASFC n'a pas contesté l'origine américaine des marchandises ni l'affirmation de Bri-Chem selon laquelle elle possédait des certificats d'origine ALENA valides pour ces mêmes marchandises¹³. Il s'ensuit que Bri-Chem aurait pu demander le traitement tarifaire TEU/ALENA au moment de la déclaration, s'il avait été avantageux de le faire. En réalité, le traitement tarifaire déclaré était sans importance, parce que le taux de droit était le même – à savoir zéro tant pour le traitement tarifaire NPF que pour le traitement tarifaire TEU/ALENA¹⁴.

8. 2010 C.A.F. 61 [*C.B. Powell 2010*] en particulier aux par. 35, 49.

9. *Frito-Lay* aux par. 68-69.

10. L.C. 1997, ch. 36.

11. Voir le codage à <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d17/d17-1-10-fra.html>.

12. L'unique exception concerne les marchandises originaires de la République populaire de Corée, le seul pays visé par le tarif général.

13. L'ASFC n'a pas examiné la validité des certificats d'origine. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, 8 mai 2015, aux pp. 210, 214.

14. L'unique exception concerne les marchandises originaires de la République populaire de Corée, le seul pays visé par le tarif général.

9. Bri-Chem a découvert, à la suite d'une vérification effectuée par l'ASFC, qu'elle avait fait une erreur de *classement* tarifaire¹⁵. Plutôt que d'être classées dans le numéro tarifaire 3505.10.90 (marchandises admissibles en franchise de droits selon le traitement tarifaire NPF, ainsi que tous les autres traitements tarifaires préférentiels, y compris le TEU/ALENA), les marchandises en cause auraient dû être classées dans le numéro tarifaire 3505.10.19; ce numéro tarifaire révisé est assujéti à un taux de droit NPF de 8 p. 100 *ad valorem*, mais est exempt de droits en vertu du TEU/ALENA.

10. Le 10 octobre 2013, Bri-Chem a apporté 10 corrections mineures conformément à l'article 32.2 de la *Loi* (une correction pour chaque transaction d'importation), et modifié le *classement* tarifaire des marchandises pour indiquer le numéro tarifaire 3505.10.19. Au même moment, Bri-Chem a également demandé le traitement tarifaire TEU/ALENA, ce qui maintenait l'admissibilité à la franchise de droits demandée au départ¹⁶. Il s'agissait du même type de correction « sans incidence sur les recettes » d'une erreur commise de bonne foi qui avait été confirmée par la décision *Frito-Lay*¹⁷, soit la simple substitution d'une situation de franchise de droits à une autre. C'est aussi exactement le type de scénario envisagé dans l'arrêt *C.B Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*¹⁸. Le Tribunal conclut que l'ASFC aurait dû reconnaître et accepter telles quelles les corrections « sans incidence sur les recettes » de Bri-Chem.

11. L'affaire aurait dû s'arrêter là pour Bri-Chem, mais, malheureusement, ce n'est pas ce qui s'est produit. En effet, l'ASFC a décidé de refuser la correction et a essentiellement adopté la même position qu'elle avait soutenue en vain dans *Frito-Lay*.

L'ASFC a remis en cause l'affaire Frito-Lay

12. Le Tribunal a accepté d'instruire le présent appel, et les affaires connexes susmentionnées, en raison du fait que l'ASFC a insisté pour dire qu'elle soumettrait des questions qui se distinguent de celles de l'affaire *Frito-Lay*. En bout de compte, de façon quasi identique à *Frito-Lay*, le dossier a révélé les faits suivants :

15. Le 7 août 2013, l'ASFC a décidé de soumettre les transactions de Bri-Chem à une vérification du classement tarifaire, en application des articles 42 et 42.01 de la *Loi*. L'ASFC a examiné diverses transactions effectuées par Bri-Chem pendant la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012. Pièce AP-2014-017-15C (protégée), pièce A-8, vol. 2. Il convient de souligner que les marchandises en cause ont été importées pour la dernière fois le 24 septembre 2012. Le 27 septembre 2013 (une année entière après la dernière importation de Bri-Chem), l'ASFC a délivré un rapport de vérification provisoire dans lequel elle informait Bri-Chem que les marchandises en cause n'auraient pas dû être classées comme « autres amidons et féculés modifiés » sous le numéro tarifaire 3505.10.90 (selon la déclaration initiale de Bri-Chem), mais plutôt comme « autres amidons et féculés éthérifiés ou estérifiés » sous le numéro tarifaire 3505.10.19. Pièce AP-2014-017-15C (protégée), pièce A-10, vol. 2. Comme il a été discuté, ce numéro tarifaire révisé est désormais assujéti à un taux de droit de la NPF de 8 p. 100 *ad valorem*, par rapport à un taux de zéro (franchise de droits) selon le traitement tarifaire TEU/ALENA.

16. Pièce AP-2014-017-15C (protégée), pièce A-12, vol. 2.

17. *Frito-Lay* aux par. 29-30. De plus, comme c'était le cas dans l'affaire *Frito-Lay*, parce que le traitement tarifaire de la NPF n'est pas un traitement tarifaire préférentiel découlant d'un accord de libre-échange, la correction du classement tarifaire concernait une demande de traitement tarifaire autre qu'une demande inexacte de traitement tarifaire préférentiel découlant d'un accord de libre-échange, de sorte que le paragraphe 32.2(2) de la *Loi* s'appliquait, et non le paragraphe 32.2(1).

18. 2011 C.A.F. 137 au par. 37, selon le juge Stratas : « [...] [l'appelante] a tenté de modifier le traitement tarifaire en se prévalant du régime d'appel administratif prévu à la partie III de la Loi. Mais le sens ordinaire du texte des articles 58, 59, 60 et 67 de la Loi, suivant l'interprétation raisonnable qu'en a donnée le Tribunal, ne le permet pas. De plus, le Parlement a prévu que les importateurs disposent d'un délai précis pour corriger leur déclarations ou se prévaloir d'autres recours dans certaines circonstances : voir, par exemple, les articles 32.2 et 74 de la Loi. »

- Que le classement tarifaire des marchandises en cause n'était pas adéquat. L'importateur avait commis une erreur et a, conformément à l'article 32.2(2) de la *Loi*, apporté une correction au *classement* tarifaire pour qu'il corresponde aux résultats de la vérification effectuée par l'ASFC.
- Qu'en vertu du numéro tarifaire indiqué à l'origine (reconnu maintenant comme étant erroné), les marchandises étaient assujetties à un taux de droit de zéro généralisé (c'est-à-dire un taux de droit de zéro non seulement selon le tarif de la nation la plus favorisée, mais aussi selon tous les autres tarifs).
- Qu'après le changement occasionné par la correction apportée au classement tarifaire, le nouveau numéro tarifaire commandait l'application d'un taux NPF supérieur au taux du TEU/ALENA (en l'occurrence 8 p. 100, comparativement à zéro).
- Que puisque l'importateur n'avait pas payé de droits quand il avait présenté sa déclaration initiale (erronée), il ne voyait pas de raison de payer de droits au moment de sa déclaration de classement tarifaire corrigée alors que le taux du TEU/ALENA était également de zéro; il a donc présenté une demande sans incidence sur les recettes de *traitement* tarifaire TEU/ALENA en franchise de droits au même moment, sur le même formulaire.

13. En plus de se refuser de reconnaître la même situation factuelle que celle qui existait dans l'affaire *Frito-Lay*, l'ASFC a maintenu la même position qu'elle avait fait valoir dans cette affaire : essentiellement, l'ASFC a réitéré que, bien que Bri-Chem pouvait corriger le classement tarifaire inexact, elle ne pouvait demander autre chose que le traitement tarifaire « non inexact »¹⁹ [traduction] de la nation la plus favorisée indiqué dans sa déclaration initiale, et qu'elle était donc « prise » [traduction] avec le traitement tarifaire NPF.

14. En outre, l'ASFC a élaboré une théorie fallacieuse selon laquelle la correction du classement tarifaire sans incidence sur les recettes avait en quelque sorte déclenché une situation de « dette » [traduction] momentanée qu'elle qualifie de « *position de remboursement zéro* »²⁰ [traduction], et selon laquelle Bri-Chem ne pourrait à toutes fins se prévaloir du traitement tarifaire TEU/ALENA connexe en raison du délai d'un an prévu au sous-alinéa 74(3)b(ii) (à la partie IV – Abattements et remboursements) de la *Loi*.

La décision Frito-Lay aurait dû être appliquée plutôt qu'ignorée délibérément

15. L'incohérence découlant de la position de l'ASFC à l'égard de Bri-Chem demeure identique à la situation qui a été rejetée dans *Frito-Lay*. Selon l'ASFC, l'importateur *doit corriger*²¹ en partie une déclaration de douane initiale, mais n'est pas autorisé à maintenir l'admissibilité à la franchise de droits indiquée dans sa déclaration initiale, même s'il est évident que, n'eût été l'erreur, les marchandises seraient de toute façon entrées au Canada en franchise de droits selon le TEU/ALENA. Le Tribunal ne peut souscrire à cette position.

16. La position de l'ASFC est disjonctive et fait fi de l'objectif propre aux accords commerciaux préférentiels. Elle est discordante, car elle sépare le traitement tarifaire du classement tarifaire. Cette position fait également abstraction de la réalité commerciale quotidienne des importateurs qui, raisonnablement, ne demanderaient jamais un traitement tarifaire autre que celui de la nation la plus favorisée quand ce taux de

19. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 mai 2015, aux pp. 172-173.

20. Le terme « *remboursement zéro* » [traduction] n'apparaît nulle part dans la *Loi*; c'est une création de l'ASFC.

21. Dans la décision anglaise, le Tribunal fait une distinction entre l'expression « *must correct* » utilisée par l'ASFC et l'expression « *shall [...] make a correction* » utilisée dans la *Loi*.

droit est déjà de zéro. De surcroît, elle ignore le fait plutôt essentiel que Bri-Chem a réalisé seulement *plus tard* que son classement tarifaire initial était erroné. Plus fondamentalement encore, Bri-Chem n'aurait été en position d'évaluer le traitement tarifaire applicable à un nouveau numéro tarifaire qu'*après* avoir pris connaissance de son erreur.

17. L'allégation de l'ASFC selon laquelle le traitement tarifaire de la nation la plus favorisée « *n'est pas un traitement tarifaire inexact* » [traduction] est infondée. Une telle affirmation fait preuve, au mieux, d'une myopie bureaucratique et, au pire, s'avère totalement trompeuse, voire sournoise, en plus d'être non pertinente. Elle tourne autour d'une supposée « correction » apportée au *traitement tarifaire*, alors que le point de départ approprié de l'analyse est que la seule « correction » apportée visait le *classement tarifaire*.

18. Chose plus importante encore, Bri-Chem n'a pas corrigé l'« origine » des marchandises en question, lesquelles ont toujours été déclarées comme des marchandises originaires des États-Unis. Lorsque Bri-Chem a corrigé le classement tarifaire, le choix du traitement tarifaire TEU/ALENA qui allait de pair avec le classement, et auquel les marchandises originaires des États-Unis de Bri-Chem étaient toujours admissibles, maintenait simplement le taux de droit de zéro préalablement réclamé, sans incidence sur les recettes. Il est donc parfaitement logique que Bri-Chem ait été animée par les « motifs de croire » nécessaires lorsqu'elle a appris que le *classement tarifaire* demandé à l'origine était inexact, tant du point de vue subjectif qu'objectif.

19. La position de l'ASFC ne peut être retenue en raison du fait que l'ASFC cherche à élaborer une façon artificielle de faire payer au contribuable des droits sur des marchandises qui sont à juste titre exemptes de droits. Comme il en a été question dans la décision *Frito-Lay*, les paragraphes 32.2(2) et (5) de la *Loi* permettent une *correction* du classement tarifaire et, en parallèle, le choix sans incidence sur les recettes du *traitement tarifaire* TEU/ALENA car cette correction n'entraîne pas de demande de remboursement. La *Loi* ne permet pas à l'ASFC de bénéficier d'une manne artificielle comme celle dont elle cherche confirmation dans la présente affaire.

20. Les marchandises en cause ont été déclarées d'origine américaine du moment où elles sont entrées au pays, de sorte qu'elles étaient admissibles dès le début au traitement tarifaire en franchise de droits TEU/ALENA tant en vertu du numéro tarifaire déclaré par erreur au départ qu'en vertu du numéro tarifaire corrigé ultérieurement. En d'autres mots, n'eût été l'erreur de déclaration, les marchandises seraient entrées au Canada en franchise de droits de toute façon²². Il est aussi logiquement compréhensible que l'importateur indique le traitement tarifaire le plus simple pour les marchandises d'une origine donnée lorsqu'il a le choix entre plusieurs traitements tarifaires prévoyant tous un taux de droit à zéro²³.

21. L'ASFC continue d'évacuer de sa position une réalité bien connue, à savoir que le classement des marchandises dans un système de numéros tarifaires à huit chiffres ne fonctionne pas en vase clos. Essentiellement, pour les importateurs, la raison d'être de l'annexe du *Tarif des douanes* sert à permettre

22. Selon une connaissance élémentaire des affaires douanières, l'importateur aurait demandé le traitement tarifaire TEU/ALENA dès le moment de la déclaration initiale s'il avait réalisé, à ce moment-là, que ses marchandises devaient être classées dans le numéro tarifaire 3505.10.19 plutôt que dans le numéro tarifaire 3505.10.90. Très peu d'importateurs, à supposer qu'il y en ait, paieraient volontairement des droits de douane quand ils peuvent se prévaloir d'un régime préférentiel.

23. Le régime de l'*ALENA* impose aux importateurs plus d'obligations administratives inhérentes en ce qui concerne la disponibilité, la production et la conservation des documents nécessaires pendant des périodes prolongées. Une demande de traitement tarifaire de la nation la plus favorisée est généralement moins exigeante, car tous les pays peuvent s'en prévaloir, à l'exception de la République populaire de Corée.

l'appariement des marchandises au taux de droit approprié le plus avantageux. Si les marchandises sont passibles d'un taux de droit de zéro selon le tarif NPF, il n'y a aucune raison de chercher plus loin.

22. De plus, la position de l'ASFC repose encore sur une mauvaise compréhension des deux articles de la *Loi* (l'article 32.2 pour les corrections et l'article 74 pour les remboursements). Par l'application de l'article 32.2, le législateur voulait que les déclarations erronées concernant l'origine, le classement tarifaire et/ou la valeur en douane soient corrigées et que tous les droits exigibles soient versés, *mais seulement lorsque les droits sont réellement dus*²⁴.

23. Parallèlement, le paragraphe 74(1) s'applique au « [...] demandeur qui a payé des droits sur des marchandises importées [...] » [nos italiques], ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. L'article 74 ne permet pas à l'ASFC d'exploiter des stratagèmes qui prennent les importateurs au piège, les obligeant à verser des droits sur des marchandises pouvant légitimement entrer au Canada en franchise de droits; cette situation équivaldrait à imposer les contribuables en l'absence de législation²⁵. De fait, l'ASFC semble reconnaître elle-même l'absence d'un tel pouvoir lorsqu'elle réfère à une pratique interne qu'elle qualifie de « solution administrative »²⁶ [traduction].

24. Enfin, Bri-Chem a présenté des éléments de preuve établissant sans conteste que l'ASFC avait sciemment privé certains importateurs de l'application de la décision *Frito-Lay* à des situations de fait semblables, voire identiques. Des documents internes, par exemple des courriels, du matériel de formation et des pièces de correspondance envoyées à des intervenants de la part de haut fonctionnaires, démontrent tous que l'ASFC a conçue et appliqué une politique destinée à faire abstraction délibérée de la décision *Frito-Lay*²⁷. À la connaissance du Tribunal, de tels agissements sont sans précédent; ils mènent potentiellement aussi à l'outrage.

REPRENDRE L'AFFAIRE FRITO-LAY CONSTITUE UN ABUS DE PROCÉDURE

25. Dans la décision *Frito-Lay*, le Tribunal a fait remarquer que l'ASFC avait mené le contribuable dans ce qu'il a alors appelé un « véritable dédale administratif »²⁸. En l'espèce, la décision prise par l'ASFC d'adopter ce qui semble être une politique de mépris ouvert²⁹ à l'endroit de la décision *Frito-Lay* va maintenant plus loin. Il semble que l'ASFC ait depuis placé d'autres sociétés comme Bri-Chem, telles Ever Green Ecological Services Inc. et Southern Pacific Resource Corp. (et peut-être même d'autres), dans une situation tout aussi difficile. Le Tribunal a de plus été troublé d'apprendre que l'ASFC avait agi de la sorte en sachant parfaitement que la *Loi* ne soutenait pas explicitement de telles mesures³⁰.

24. Le paragraphe 32.2(5) de la *Loi* interdit le remboursement de droits.

25. Pour une analyse de l'inapplicabilité de l'article 74 de la *Loi* dans les situations où il n'y a pas d'incidence sur les recettes, voir la décision *Frito-Lay* aux par. 99-101. Dans l'affaire *Southern Pacific*, le Tribunal a été saisi d'éléments de preuve indiquant que le système électronique de l'ASFC ne pouvait pas traiter les transactions sans incidence sur les recettes. Le Tribunal ne peut que se demander si cet inconvénient a joué un rôle quelconque dans la politique de l'ASFC qui consiste à faire abstraction de la décision *Frito-Lay*. *Transcription de l'audience publique* dans *Southern Pacific*, 2 juin 2015, aux pp. 116-121.

26. La position de l'ASFC était particulièrement troublante parce que l'ASFC demandait en réalité au Tribunal d'avaliser, en l'absence d'attribution législative accordée par le Parlement, un stratagème conçu par elle qui conduisait à des absurdités. *Transcription de l'audience publique* dans *Southern Pacific*, 2 juin 2015, à la p. 102.

27. Pièce AP-2014-017-15B, onglets 2, 3, 4, vol. 1A.

28. *Frito-Lay* au par. 31.

29. Pièce AP-2014-017-15B, onglets 2, 4, vol. 1A.

30. En ce qui concerne le comblement avoué du vide juridique, voir la pièce AP-2014-017-15B, onglet 2, à la p. 10, vol. 1A; *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, 8 mai 2015, à la p. 205. Voir l'évolution au fil du temps de la politique administrative de l'ASFC sur cette question à la pièce AP-2014-017-21B, onglet 13, au par. 35, onglet 14, aux par. 15, 37, onglet 15, vol. 1E.

26. Cette ligne de conduite s'est traduite pour Bri-Chem par des mois de démêlés depuis le 3 février 2014, date à laquelle l'ASFC a émis les relevés détaillés de rajustement donnant avis, en application du paragraphe 59(2) de la *Loi*, qu'elle acceptait les corrections apportées au classement tarifaire, mais refusant le traitement tarifaire TEU/ALENA demandé³¹.

27. Bri-Chem a contesté ce point de vue, croisant le fer avec l'ASFC sur des questions dont la communauté d'importateurs considérait comme une question réglée. L'ASFC a ensuite émis les avis de rejet B2 datés du 8 mai 2014³². Bri-Chem a alors été obligée de soumettre son cas au Tribunal, où elle a affronté une opposition soutenue, y compris la contestation de la compétence même du Tribunal à entendre cette affaire, démarches qui ont tous entraîné des frais additionnels.

28. Il semble que l'ASFC ait tenté d'adopter une démarche identique à celle qu'elle avait suivie dans l'affaire *Frito-Lay*. Tel que discuté ci-haut, le Tribunal conclut qu'une telle ligne de conduite est dépourvue de fondement juridique. En vertu de la décision *Frito-Lay*, l'article 32.2 de la *Loi* permet des corrections sans incidence sur les recettes, comme celles qui ont été apportées par Bri-Chem; pour sa part, l'article 74 concerne le *remboursement de sommes payées*³³. Bri-Chem ne s'est jamais trouvée dans une situation où elle pouvait demander un remboursement, peu importe la caractérisation oblique par l'ASFC d'une telle situation à l'aide d'un langage créatif. L'ASFC aurait dû accepter les rajustements de Bri-Chem en application de la décision *Frito-Lay*.

29. Bri-Chem a présenté des arguments détaillés soutenant que la position de l'ASFC était assujettie à la doctrine du *Res Judicata* selon le principe découlant de l'*issue estoppel*, ou subsidiairement, que les mesures prises par l'ASFC constituent un abus de procédure.

30. Le Tribunal ne peut conclure que l'*issue estoppel* s'applique à la présente affaire, car il faudrait que les parties engagées soient les mêmes³⁴. Toutefois, le Tribunal conclut qu'un abus de procédure a bel et bien été commis, et que l'ASFC a effectivement entrepris de remettre en cause exactement les mêmes questions de droit que celles qui avaient été tranchées par le Tribunal dans la décision *Frito-Lay*.

31. De l'avis du Tribunal, la manière dont l'ASFC a choisi de traiter les rajustements de Bri-Chem et en forçant Bri-Chem à engager des procédures administratives et quasi judiciaires coûteuses constituent un abus de procédure au sens envisagé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*³⁵.

31. Pièce AP-2014-017-15C (protégée), pièce A-16, vol. 2.

32. Pièce AP-2014-017-15C (protégée), pièce A-20, vol. 2.

33. *Frito-Lay* aux par. 62-64, 86, 98-101.

34. *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 460, 2001 CSC 44 (CanLII) [*Danyluk*], par le juge Binnie, aux par. 24-25. En l'espèce, les première et deuxième conditions d'application de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée sont remplies, mais pas la troisième. Voir l'arrêt *Danyluk*, au par. 25 :

[L]es conditions d'application de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée ont été énoncées par le juge Dickson dans l'arrêt [*Angle c. Ministre du Revenu national*, [1975] 2 R.C.S. 248] [...] précité, p. 254 :

(1) que la même question ait été décidée;

(2) que la décision judiciaire invoquée comme créant la [préclusion] soit finale; et

(3) que les parties dans la décision judiciaire invoquée, ou leurs ayants droit, soient les mêmes que les parties engagées dans l'affaire où la [préclusion] est soulevée, ou leurs ayants droit.

35. [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63 (CanLII) [*S.C.F.P., section locale 79*] au par. 37.

32. Le Tribunal se préoccupe surtout des comportements réducteurs qui peuvent jeter le discrédit sur les processus décisionnels administratifs et quasi judiciaires³⁶. L'ASFC devrait aussi s'en préoccuper. La Cour suprême du Canada a souligné de telles considérations dans l'arrêt *S.C.F.P., section locale 79* :

51 La doctrine de l'abus de procédure s'articule autour de l'intégrité du processus juridictionnel et non autour des motivations ou de la qualité des parties. Il convient de faire trois observations préliminaires à cet égard. Premièrement, on ne peut présumer que la remise en cause produira un résultat plus exact que l'instance originale. Deuxièmement, si l'instance subséquente donne lieu à une conclusion similaire, la remise en cause aura été un gaspillage de ressources judiciaires et une source de dépenses inutiles pour les parties sans compter les difficultés supplémentaires qu'elle aura pu occasionner à certains témoins. Troisièmement, si le résultat de la seconde instance diffère de la conclusion formulée à l'égard de la même question dans la première, l'incohérence, en soi, ébranlera la crédibilité de tout le processus judiciaire et en affaiblira ainsi l'autorité, la crédibilité et la vocation à l'irrévocabilité.

52 La révision de jugements par la voie normale de l'appel, en revanche, accroît la confiance dans le résultat final et confirme l'autorité du processus ainsi que l'irrévocabilité de son résultat. D'un point de vue systémique, il est donc évident que la remise en cause s'accompagne de graves effets préjudiciables et qu'il faut s'en garder à moins que des circonstances n'établissent qu'elle est, dans les faits, nécessaire à la crédibilité et à l'efficacité du processus juridictionnel dans son ensemble. Il peut en effet y avoir des cas où la remise en cause pourra servir l'intégrité du système judiciaire plutôt que lui porter préjudice, par exemple : (1) lorsque la première instance est entachée de fraude ou de malhonnêteté, (2) lorsque de nouveaux éléments de preuve, qui n'avaient pu être présentés auparavant, jettent de façon probante un doute sur le résultat initial, (3) lorsque l'équité exige que le résultat initial n'ait pas force obligatoire dans le nouveau contexte. C'est ce que notre Cour a dit sans équivoque dans l'arrêt *Danyluk*, précité, par. 80.

33. L'ASFC n'a rempli aucune des conditions de la remise en cause énoncées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *S.C.F.P., section locale 79*. Chose certaine, une partie peut choisir de demander au Tribunal de réexaminer de précédentes décisions quand de différentes situations, de différents faits et de différents recours aux lois sont effectivement soulevés, mais en l'absence de tels éléments qui se distinguent suffisamment d'un cas à l'autre, une partie devrait user de prudence, voire même s'abstenir d'agir ainsi. C'est particulièrement vrai dans le cas de l'ASFC, dont les mesures et les décisions ont un vaste champ d'application.

34. L'abus de procédure survenu dans la présente affaire est particulièrement troublant, en raison du fait qu'il est délibéré et suppose un plan finement élaboré. Il semble n'y avoir absolument aucun fondement véritable qui aurait permis à l'ASFC de soutenir honnêtement et légitimement qu'une situation ou un fait en particulier se distinguait d'une situation ou d'un fait de l'affaire *Frito-Lay*. Les mesures prises par l'ASFC semblent plutôt avoir été élaborées et exécutées dans un état d'esprit particulier et avec l'intention précise de faire abstraction d'une décision précédente du Tribunal, ce qui a débouché sur rien de moins qu'une nouvelle instruction voulue de l'affaire.

36. *Les industries Jam ltée c. Canada* (Agence des services frontaliers du Canada), 2007 CAF 210 (CanLII) aux par. 20-21; *Domtar Inc. c. Québec* (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles), [1993] 2 R.C.S. 756, 1993 CanLII 106 au par. 94; *Wolseley Canada Inc. c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (11 décembre 2013), AP-2012-066 (TCCE) au par. 37; *Regal Ideas Inc. c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (27 mai 2013), AP-2012-025 (TCCE) au par. 14.

35. Le Tribunal se rappelle les propos tenus par la juge Abella dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board) c. Figliola*³⁷, qui portaient alors sur les effets de législation particulière, mais qui sont plus généralement pertinents en l'espèce³⁸ :

[36] [...] Il s'ensuit que ce ne sont pas tant des dogmes doctrinaux précis qui devraient guider le Tribunal que les objets de la disposition, qui sont d'assurer l'équité du caractère définitif du processus décisionnel et d'éviter la remise en cause de questions déjà tranchées par un décideur ayant compétence pour en connaître. La justice est accrue par la protection de l'attente des parties qu'elles ne soient pas sujettes à des instances supplémentaires, devant un forum différent, pour des questions qu'elles estimaient résolues définitivement. Le magasinage de forum pour que l'issue d'un litige soit différente et meilleure peut être maquillé de nombreux qualificatifs attrayants, l'équité n'en fait toutefois pas partie.

36. De surcroît, ces mesures s'inscrivent dans un contexte où le Tribunal n'a pas le pouvoir d'indemniser, même partiellement, Bri-Chem pour les frais qu'elle a inutilement engagés. En effet, d'une part, la *Loi* exige qu'une partie comme Bri-Chem verse les droits dus qui sont contestés ou qu'elle fournisse une garantie suffisante comme condition préalable à l'admissibilité d'un appel. D'autre part, et à l'inverse, la *Loi* ne permet pas au Tribunal d'adjuger des dépens à Bri-Chem même s'il y a abus de procédure comme en l'espèce.

37. Enfin, le Tribunal souhaite exprimer sa préoccupation à l'endroit de la remise en question, par l'ASFC, de la valeur de ses décisions³⁹. L'application à la fois respectueuse et responsable des précédents du Tribunal est importante pour la stabilité et la prévisibilité au sein de la communauté des importateurs. Les importateurs ne devraient pas être visés par des litiges coûteux et injustes portant sur des questions qui ont déjà été résolues par l'autorité investie du pouvoir approprié. C'est un point qui se trouve au cœur et qui constitue un principe fondamental de la primauté du droit et de l'accès équitable et facile au système de justice administrative du Canada. En définitive, une telle opposition brise la confiance envers le système et jette une ombre sur la bonne administration de la justice.

DÉCISION

38. L'appel est admis. Les montants payés par Bri-Chem, afin de pouvoir procéder au présent appel, doivent être remboursés par l'ASFC.

Jason W. Downey

Jason W. Downey

Membre président

37. [2011] 3 R.C.S. 422, 2011 CSC 52 (CanLII).

38. 2011 CSC 52, [2011] 3 R.C.S. 422, voir également les par. 31 et 33 pour une analyse de l'application de la doctrine de la chose jugée et de son interaction avec la doctrine de l'abus de procédure.

39. Pièce AP-2014-017-18A aux par. 48-49, vol. 1B; *Transcription de l'audience publique*, 7 mai 2015, vol. 1 aux pp. 156-157.

ANNEXE

LOI SUR LES DOUANES

32.2(1) Correction to declaration of origin — An importer or owner of goods for which preferential tariff treatment under a free trade agreement has been claimed or any person authorized to account for those goods under paragraph 32(6)(a) or subsection 32(7) shall, within ninety days after the importer, owner or person has reason to believe that a declaration of origin for those goods made under this Act is incorrect,

(a) make a correction to the declaration of origin in the prescribed manner and in the prescribed form containing the prescribed information; and

(b) pay any amount owing as duties as a result of the correction to the declaration of origin and any interest owing or that may become owing on that amount.

(2) Corrections to other declarations — Subject to regulations made under subsection (7), an importer or owner of goods or a person who is within a prescribed class of persons in relation to goods or is authorized under paragraph 32(6)(a) or subsection 32(7) to account for goods shall, within ninety days after the importer, owner or person has reason to believe that the declaration of origin (other than a declaration of origin referred to in subsection (1)), declaration of tariff classification or declaration of value for duty made under this Act for any of those goods is incorrect,

(a) make a correction to the declaration in the prescribed form and manner, with the prescribed information; and

(b) pay any amount owing as duties as a result of the correction to the declaration and any interest owing or that may become owing on that amount.

(3) Correction treated as re-determination — A correction made under this section is to be treated for

32.2(1) L'importateur ou le propriétaire de marchandises ayant fait l'objet d'une demande de traitement tarifaire préférentiel découlant d'un accord de libre-échange, ou encore la personne autorisée, sous le régime de l'alinéa 32(6)a) ou du paragraphe 32(7), à effectuer la déclaration en détail ou provisoire des marchandises, qui a des motifs de croire que la déclaration de l'origine de ces marchandises effectuée en application de la présente loi est inexacte doit, dans les quatre-vingt-dix jours suivant sa constatation :

a) effectuer une déclaration corrigée conformément aux modalités de présentation et de temps réglementaires et comportant les renseignements réglementaires;

b) verser tout complément de droits résultant de la déclaration corrigée et les intérêts échus ou à échoir sur ce complément.

(2) Sous réserve des règlements pris en vertu du paragraphe (7), l'importateur ou le propriétaire de marchandises ou une personne qui appartient à une catégorie réglementaire de personnes relativement à celles-ci, ou qui est autorisée en application de l'alinéa 32(6)a) ou du paragraphe 32(7) à effectuer la déclaration en détail ou provisoire des marchandises, ayant des motifs de croire que la déclaration de l'origine de ces marchandises, autre que celle visée au paragraphe (1), la déclaration du classement tarifaire ou celle de la valeur en douane effectuée à l'égard d'une de ces marchandises en application de la présente loi est inexacte est tenue, dans les quatre-vingt-dix jours suivant sa constatation :

a) d'effectuer une correction à la déclaration en la forme et selon les modalités réglementaires et comportant les renseignements réglementaires;

b) de verser tout complément de droits résultant de la déclaration corrigée et les intérêts échus ou à échoir sur ce complément.

(3) Pour l'application de la présente loi, la correction de la déclaration faite en application du

the purposes of this Act as if it were a re-determination under paragraph 59(1)(a).

(4) Four-year limit on correction obligation — The obligation under this section to make a correction in respect of imported goods ends four years after the goods are accounted for under subsection 32(1), (3) or (5).

(5) Correction not to result in refund — This section does not apply to require or allow a correction that would result in a claim for a refund of duties.

...

59.(1) Re-determination or further re-determination — An officer, or any officer within a class of officers, designated by the President for the purposes of this section may

(a) in the case of a determination under section 57.01 or 58, re-determine the origin, tariff classification, value for duty or marking determination of any imported goods at any time within

(i) four years after the date of the determination, on the basis of an audit or examination under section 42, a verification under section 42.01 or a verification of origin under section 42.1, or

(ii) four years after the date of the determination, if the Minister considers it advisable to make the re-determination; and

(b) further re-determine the origin, tariff classification or value for duty of imported goods, within four years after the date of the determination or, if the Minister deems it advisable, within such further time as may be prescribed, on the basis of an audit or examination under section 42, a verification under section 42.01 or a verification of origin under section 42.1 that is conducted after the granting of a refund under paragraphs 74(1)(c.1), (c.11), (e), (f) or (g) that is treated by subsection 74(1.1) as a re-determination under paragraph (a) or the making of a correction under section 32.2 that is treated by

présent article est assimilée à la révision prévue à l'alinéa 59(1)a).

(4) L'obligation de corriger une déclaration, prévue au présent article, à l'égard de marchandises importées prend fin quatre ans après leur déclaration en détail au titre des paragraphes 32(1), (3) ou (5).

(5) Le présent article ne s'applique pas dans le cas où la correction d'une déclaration entraînerait une demande de remboursement de droits.

[...]

59. (1) L'agent chargé par le président, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie d'agents, de l'application du présent article peut :

a) dans le cas d'une décision prévue à l'article 57.01 ou d'une détermination prévue à l'article 58, réviser l'origine, le classement tarifaire ou la valeur en douane des marchandises importées, ou procéder à la révision de la décision sur la conformité des marques de ces marchandises, dans les délais suivants :

(i) dans les quatre années suivant la date de la détermination, d'après les résultats de la vérification ou de l'examen visé à l'article 42, de la vérification prévue à l'article 42.01 ou de la vérification de l'origine prévue à l'article 42.1,

ii) dans les quatre années suivant la date de la détermination, si le ministre l'estime indiqué;

b) réexaminer l'origine, le classement tarifaire ou la valeur en douane dans les quatre années suivant la date de la détermination ou, si le ministre l'estime indiqué, dans le délai réglementaire d'après les résultats de la vérification ou de l'examen visé à l'article 42, de la vérification prévue à l'article 42.01 ou de la vérification de l'origine prévue à l'article 42.1 effectuée à la suite soit d'un remboursement accordé en application des alinéas 74(1) c.1), c.11), e), f) ou g) qui est assimilé, conformément au paragraphe 74(1.1), à une révision au titre de l'alinéa a), soit d'une correction effectuée en application de l'article 32.2

subsection 32.2(3) as a re-determination under paragraph (a).

(2) Notice requirement — An officer who makes a determination under subsection 57.01(1) or 58(1) or a re-determination or further re-determination under subsection (1) shall without delay give notice of the determination, re-determination or further re-determination, including the rationale on which it is made, to the prescribed persons.

...

60.(1) Request for re-determination or further re-determination — A person to whom notice is given under subsection 59(2) in respect of goods may, within ninety days after the notice is given, request a re-determination or further re-determination of origin, tariff classification, value for duty or marking. The request may be made only after all amounts owing as duties and interest in respect of the goods are paid or security satisfactory to the Minister is given in respect of the total amount owing.

...

(4) President's duty on receipt of request — On receipt of a request under this section, the President shall, without delay,

(a) re-determine or further re-determine the origin, tariff classification or value for duty;

(b) affirm, revise or reverse the advance ruling; or

(c) re-determine or further re-determine the marking determination.

...

74.(1) Refund — Subject to this section, section 75 and any regulations made under section 81, a person who paid duties on any imported goods may, in accordance with subsection (3), apply for a refund of all or part of those duties, and the Minister may grant to that person a refund of all or part of those duties, if

...

qui est assimilée, conformément au paragraphe 32.2(3), à une révision au titre de l'alinéa *a*).

2) L'agent qui procède à la décision ou à la détermination en vertu des paragraphes 57.01(1) ou 58(1) respectivement ou à la révision ou au réexamen en vertu du paragraphe (1) donne sans délai avis de ses conclusions, motifs à l'appui, aux personnes visées par règlement.

[...]

60. (1) Toute personne avisée en application du paragraphe 59(2) peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la notification de l'avis et après avoir versé tous droits et intérêts dus sur des marchandises ou avoir donné la garantie, jugée satisfaisante par le ministre, du versement du montant de ces droits et intérêts, demander la révision ou le réexamen de l'origine, du classement tarifaire ou de la valeur en douane, ou d'une décision sur la conformité des marques.

[...]

(4) Sur réception de la demande prévue au présent article, le président procède sans délai à l'une des interventions suivantes :

a) la révision ou le réexamen de l'origine, du classement tarifaire ou de la valeur en douane;

b) la confirmation, la modification ou l'annulation de la décision anticipée;

c) la révision ou le réexamen de la décision sur la conformité des marques.

[...]

74. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, de l'article 75 et des règlements d'application de l'article 81, le demandeur qui a payé des droits sur des marchandises importées peut, conformément au paragraphe (3), faire une demande de remboursement de tout ou partie de ces droits et le ministre peut accorder à la personne qui, conformément à la présente loi, a payé des droits sur des marchandises importées le remboursement total ou partiel de ces droits dans les cas suivants :

[...]

(c.1) the goods were exported from a NAFTA country or from Chile but no claim for preferential tariff treatment under NAFTA or no claim for preferential tariff treatment under CCFTA, as the case may be, was made in respect of those goods at the time they were accounted for under subsection 32(1), (3) or (5);

...

c.1) les marchandises ont été exportées d'un pays ALÉNA ou du Chili mais n'ont pas fait l'objet d'une demande visant l'obtention du traitement tarifaire préférentiel de l'ALÉNA ou de celui de l'ALÉCC au moment de leur déclaration en détail en application du paragraphe 32(1), (3) ou (5);

[...]