



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Appels

DÉCISION ET MOTIFS

Appel n° AP-2019-002

Landmark Trade Services

c.

Président de l'Agence des services
frontaliers du Canada

*Décision et motifs rendus
le lundi 13 janvier 2020*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION.....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
INTRODUCTION	1
HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE	1
QUESTION EN LITIGE.....	2
COMPÉTENCE	3
POSITIONS DES PARTIES	5
Landmark	5
ASFC.....	6
ANALYSE.....	7
Landmark n'est pas l'importateur	7
CONCLUSION	10
DÉCISION	10

EU ÉGARD À un appel entendu le 8 octobre 2019, 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 une décision rendue par le président de l'Agence des services frontaliers du Canada le 25 janvier 2019, concernant une demande de révision aux termes du paragraphe 60(4) de la *Loi sur les douanes*.

ENTRE

LANDMARK TRADE SERVICES

Appelante

ET

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

Intimé

DÉCISION

L'appel est accueilli.

Peter Burn

Peter Burn

Membre président

Lieu de l'audience : Ottawa (Ontario)
Date de l'audience : le 8 octobre 2019

Membre du Tribunal : Peter Burn, membre président

Personnel de soutien : Sarah Perlman, conseillère juridique

PARTICIPANTS :**Appelante**

Landmark Trade services

Conseillers/représentantsWendy Wagner
Hunter Fox**Intimé**Le président de l'Agence des services frontaliers
du Canada**Conseillers/représentants**Gabrielle White
Alexander Gay**TÉMOINS :**Ryan Drouillard
Vice-président
Landmark Trade ServicesAlan Dewar
Vice-président directeur
Geo. H. Young & Co. Ltd.Cora Di Pietro
Directrice-générale et vice-présidente
Livingston International Inc.Nicholas Leonard
Conseiller principal en matière de programmes
Direction des recours
Agence des services frontaliers du Canada

Veuillez adresser toutes les communications au :

Greffier
Secrétariat du 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 est interjeté par Landmark Trade Services (Landmark) auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur aux termes du paragraphe 67(1) de la *Loi sur les douanes*¹ à la suite d'une décision du président de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) rendue le 25 janvier 2019 aux termes du paragraphe 60(4).
2. Landmark conteste la validité de la décision de l'ASFC au motif que Landmark n'est pas une « personne visée par règlement » à qui un avis de révision peut être notifié. La question principale en l'espèce est celle de savoir si Landmark est l'importateur des marchandises en cause.

HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE

3. Landmark est un courtier en douane agréé au Canada. Elle utilise son « compte de courtier en douane pour importations non commerciales » pour faire la déclaration d'expéditions d'achats faits en ligne importés par des clients individuels.
4. Les transactions pertinentes ont été effectuées du 1^{er} janvier au 31 mars 2017, lorsque divers produits alimentaires, à savoir des yogourts lyophilisés, des fromages, du beurre, des œufs, du lait en poudre, du quinoa, de la farine complète et des fruits lyophilisés (les marchandises en cause) ont été importés au Canada. Landmark a déclaré qu'elle était l'importateur dans sa déclaration provisoire, son numéro d'entreprise étant indiqué sur les formulaires de codage B3 de Douanes Canada (formulaires B3). Elle a initialement déclaré ces marchandises dans les numéros tarifaires 1517.90.91, 2104.10.00, 2106.10.00, 2106.90.99, 2936.90.00 et 4901.99.00. Landmark a également payé les droits et taxes applicables.
5. Au début de 2018, l'ASFC a entrepris une vérification de l'observation commerciale du classement tarifaire à l'encontre de Landmark en vertu des articles 42 et 42.01 de la *Loi*. Le 16 avril 2018, l'ASFC a établi un rapport provisoire de vérification de l'observation commerciale dans lequel elle a conclu que Landmark était l'importateur officiel et que le classement tarifaire de toutes les transactions examinées était incorrect. L'ASFC a admis que les marchandises en cause étaient généralement destinées à des adresses résidentielles pour un usage non commercial et étaient admissibles à une exemption concernant les produits agricoles assujettis à un contingent tarifaire « dans les limites de l'engagement d'accès » à concurrence du montant établi dans la *Licence générale d'importation n° 1* et n° 8², les marchandises dépassant cette limite étant classées dans la catégorie « au-dessus de l'engagement d'accès » selon la *Licence générale d'importation n° 100*³. Par conséquent, l'ASFC a révisé le classement des marchandises en cause dans les numéros tarifaires 0402.10.10, 0402.10.20, 0403.10.10, 0403.10.20, 0405.90.10, 0405.90.20, 0406.20.11, 0406.20.12, 0406.20.91, 0406.20.92, 0406.90.11, 0406.90.12, 0408.91.10, 0408.91.20, 0813.40.00, 1008.50.00, 1101.00.20 et 3502.11.20.
6. Landmark a contesté le rapport provisoire, faisant valoir qu'elle n'était pas le véritable importateur des marchandises et qu'elle ne devrait donc pas être tenue de payer d'autres droits.

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

² *Licence générale d'importation n° 1 – Produits laitiers pour usage personnel*, DORS/95-40 [*LGI 1*]; *Licence générale d'importation n° 8 – Œufs pour usage personnel*, DORS/95-42 [*LGI 8*].

³ *Licence générale d'importation n° 100 – Marchandises agricoles admissibles*, DORS/95-37.

7. Le 22 juin 2018, l'ASFC a présenté le rapport final de vérification de l'observation commerciale. Elle a maintenu sa position et confirmé que Landmark était l'importateur des marchandises en cause. De ce point de vue, l'ASFC a par la suite délivré des relevés détaillés de rajustement (RDR) en vertu du paragraphe 59(1) de la *Loi* et a révisé le classement tarifaire des marchandises en cause, tel que mentionné précédemment⁴. En outre, l'ASFC a demandé à Landmark de corriger toutes les autres transactions relatives aux mêmes produits qui ont été vérifiées au cours des quatre dernières années.

8. Landmark s'est conformée à la demande et a déposé les rajustements du classement tarifaire de ces marchandises.

9. Le 18 septembre 2018, Landmark a déposé une demande de réexamen sur le fondement du paragraphe 60(1) de la *Loi*. Landmark a contesté la décision sur le classement tarifaire sans présenter d'arguments ou de documents à l'appui concernant le classement tarifaire même. Landmark a plutôt encore une fois contesté son obligation relative au paiement des droits.

10. Le 25 janvier 2019, l'ASFC a rendu une décision en application du paragraphe 60(4) de la *Loi*. Elle a conclu que les pouvoirs dont elle disposait en vertu de cette disposition étaient restreints et qu'elle n'avait pas compétence pour trancher les questions soulevées par Landmark, à l'exception de celle portant sur le classement tarifaire. Étant donné que Landmark n'a présenté aucune observation concernant le classement tarifaire même, l'ASFC a confirmé les décisions rendues en vertu de l'article 59.

11. Le 10 avril 2019, Landmark a interjeté le présent appel auprès du Tribunal aux termes du paragraphe 67(1) de la *Loi*.

12. Le 8 octobre 2019, le Tribunal a tenu une audience publique à Ottawa, en Ontario. Landmark a appelé comme témoins ordinaires les personnes suivantes⁵ : Ryan Drouillard, vice-président chez Landmark, Cora Di Pietro, directrice générale et vice-présidente chez Livingston International Inc. et Alan Dewar, vice-président directeur chez Geo. H. Young & Co. Ltd. L'ASFC a appelé comme témoin ordinaire Nicholas Leonard, conseiller principal en matière de programmes à la Direction des recours de l'ASFC⁶.

QUESTION EN LITIGE

13. En l'espèce, il s'agit pour le Tribunal de déterminer si Landmark est l'« importateur » des marchandises en cause, comme l'a conclu l'ASFC. L'incidence d'une telle décision est à deux volets.

⁴ Aux termes du paragraphe 59(2) de la *Loi* et du paragraphe 3(2) du *Règlement sur la détermination, la révision et le réexamen de l'origine, du classement tarifaire et de la valeur en douane*, un avis de la détermination, de la révision ou du réexamen est remis à l'importateur des marchandises, entre autres.

⁵ À l'audience, l'ASFC a posé la question de savoir si M^{me} Di Pietro et M. Dewar intervenaient en tant que témoins experts ou témoins ordinaires et quelle était la pertinence de leur témoignage. Landmark a soutenu que le Tribunal n'a pas de règles de preuve formelles et que les témoins, bien qu'ils ne soient pas des experts officiels, pouvaient aider le Tribunal à comprendre le secteur du courtage en douane. Le Tribunal a souscrit à l'avis de Landmark et a autorisé que le témoignage suive son cours; *transcription de l'audience publique*, p. 63-66; voir par exemple *Best Buy Canada Ltd., P & F USA Inc. et LG Electronics Canada Inc. c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (27 février 2017), AP-2015-034, AP-2015-036 et AP-2016-001 (TCCE), par. 71.

⁶ Étant donné que M. Leonard n'a pas été exclu de l'audience lors du témoignage des témoins de Landmark, les parties ont accepté qu'il ne témoigne qu'à l'égard du processus, et non à l'égard des faits de l'affaire; *transcription de l'audience publique*, p. 62-63.

14. Premièrement, l'application de la *LGI 1* et de la *LGI 8* dépend de l'identité de l'importateur, étant donné que les marchandises admissibles à l'exemption relative aux contingents tarifaires qui en découlent doivent être « pour l'usage personnel de l'importateur et des personnes vivant sous son toit »⁷. S'il est conclu que Landmark est l'importateur, les marchandises ne sont pas admissibles aux avantages de la *LGI 1* et de la *LGI 8* et au classement tarifaire « dans les limites de l'engagement d'accès », et elles devraient relever du classement tarifaire se rapportant à des marchandises « au-dessus de l'engagement d'accès ».

15. Deuxièmement, comme les RDR ont été délivrés à Landmark au motif qu'elle est l'importateur officiel, leur validité repose sur l'identité de Landmark à titre d'importateur. Si le Tribunal devait conclure que Landmark n'est pas l'importateur, les RDR qui lui ont été délivrés seraient invalides.

COMPÉTENCE

16. Bien que les parties admettent que le Tribunal a compétence en l'espèce, elles ne sont pas d'accord sur le fondement de cette compétence. Landmark soutient que le Tribunal a compétence pour annuler les RDR pour quelque motif que ce soit⁸, alors que l'ASFC affirme que le Tribunal n'a généralement pas compétence pour instruire des appels portant sur l'identité de l'importateur⁹. Toutefois, en l'espèce, l'ASFC a fait valoir qu'il conviendrait que le Tribunal tranche la question de l'identité de l'importateur étant donné qu'elle est déterminante pour le classement tarifaire approprié des marchandises en cause en raison de l'application possible de la *LGI 1* et de la *LGI 8*¹⁰.

17. La compétence du Tribunal en ce qui concerne les appels en matière de douanes trouve son fondement dans l'article 67 de la *Loi* : le Tribunal peut instruire des appels interjetés à l'encontre de décisions du président de l'ASFC rendues en application des articles 60 ou 61. Dans *C.B. Powell I*, la Cour d'appel fédérale a affirmé qu'« [à] défaut de circonstances extraordinaires [...] les parties doivent épuiser les droits et les recours prévus par ce processus administratif avant de pouvoir exercer quelque recours que ce soit devant les tribunaux judiciaires, même en ce qui concerne ce qu'il est convenu d'appeler des questions "de compétence" »¹¹. La Cour a également conclu qu'il appartenait au Tribunal d'interpréter le mot « décision » figurant au paragraphe 67(1) et de décider s'il est compétent pour examiner l'appel¹².

⁷ *LGI 1*, par. 3(1); *LGI 8*, art. 3.

⁸ *Pier 1 Imports (U.S.), Inc. c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CF 963 (CanLII) [*Pier I*]; *Grodan Inc. c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (1^{er} juin 2012), AP-2011-031 (TCCE) [*Grodan*]; *Fritz Marketing Inc. c. Canada*, [2009] 4 RCF 314, 2009 CAF 62 (CanLII); *Canada (Agence des services frontaliers) c. C.B. Powell Limited*, 2010 CAF 61 (CanLII) [*C.B. Powell I*].

⁹ L'ASFC soutient que la Cour fédérale a compétence pour trancher la question de savoir si une partie est un « importateur » dans les décrets de remise pris en vertu de la *Loi* conformément à la décision *Honey Fashions Ltd. c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2018 CF 1118 (CanLII). Toutefois, le Tribunal tient à souligner que la compétence de la Cour fédérale pour instruire l'affaire n'a pas été contestée par les parties et que l'affaire ne portait pas sur les articles 59, 60, 61 ou 67 de la *Loi*.

¹⁰ L'ASFC fait valoir que les marchandises en cause relèvent de deux groupes : (1) celles pour lesquelles les exemptions personnelles à l'importation ont été appliquées contrairement aux conditions de la licence applicable et ont donné lieu à un classement tarifaire incorrect et (2) celles pour lesquelles les exemptions personnelles à l'importation n'ont pas été appliquées et dont le classement tarifaire n'est pas en cause. L'ASFC soutient que, bien que le Tribunal n'ait normalement pas compétence à l'égard des marchandises du groupe 2, il a compétence à l'égard des marchandises du groupe 1 et il serait par conséquent approprié que le Tribunal statue sur la question de l'identité de l'importateur concernant toutes les transactions pertinentes.

¹¹ *C.B. Powell I*, par. 4, 31, 46.

¹² *Ibid.*, par. 5, 47-50. De plus, la Cour fédérale a affirmé ce qui suit dans *Pier I*, par. 29 : « De manière générale, les organismes juridictionnels, notamment le TCCE (et le président de l'ASFC exerçant les pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 60 de la *Loi*), peuvent examiner toute question de droit qu'il faut résoudre afin de trancher les questions qui relèvent de leur compétence. »

18. Dans *C.B. Powell II*, le Tribunal a convenu que « les seules décisions que le président de l'ASFC est autorisé à rendre en application du paragraphe 60(1) de la *Loi* sont les révisions et les réexamens de classement tarifaire, d'origine et de valeur en douane de marchandises qui ont fait l'objet d'une décision en application du paragraphe 59(2) »¹³. Dans cette affaire, C.B. Powell contestait l'origine/traitement tarifaire des marchandises après la révision de leur classement tarifaire par l'ASFC. Le Tribunal a souligné que le classement tarifaire est une question séparée et distincte de la question de l'origine/traitement tarifaire, et qu'en l'absence d'une décision de l'ASFC sur l'origine/traitement tarifaire en application du paragraphe 60(1), le Tribunal n'avait pas compétence pour examiner l'appel interjeté en vertu du paragraphe 67(1)¹⁴.

19. La décision *C.B. Powell II* a fait l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale, qui a confirmé la décision du Tribunal. La Cour a souligné qu'il peut y avoir des situations dans lesquelles le Tribunal conclura que des décisions implicites ont été rendues par l'ASFC et qu'il appartiendra au Tribunal de les juger au cas par cas, en examinant les objectifs de la partie III de la *Loi* ainsi que son régime administratif¹⁵.

20. En l'espèce, l'ASFC a rendu une décision en application du paragraphe 60(4), dans laquelle elle a révisé le classement tarifaire des marchandises en cause, comme il est mentionné plus haut. Ainsi, le Tribunal conclut que l'ASFC a rendu une décision implicite sur l'identité de l'importateur. En effet, en raison de l'application potentielle de la *LGI 1* et de la *LGI 8* et des numéros tarifaires situés « dans les limites de l'engagement d'accès », l'ASFC devait nécessairement déterminer qui était l'importateur des marchandises en cause pour trancher la question de savoir si elles étaient pour l'usage personnel de l'importateur et des personnes vivant sous son toit. Par conséquent, le Tribunal a compétence pour instruire le présent appel et déterminer l'identité de l'importateur pour les besoins du classement tarifaire en application du paragraphe 67(1).

21. Par ailleurs, étant donné que l'ASFC a délivré les RDR à Landmark en tant qu'importateur des marchandises en cause, la décision du Tribunal en ce qui a trait à l'identité de l'importateur aura nécessairement des conséquences sur la validité des RDR. Comme indiqué dans *Grodan*, « le Tribunal a le pouvoir, en vertu de l'article 67 de la *Loi*, de statuer non seulement sur le bien-fondé d'une décision rendue aux termes de l'article 60, mais également sur la validité de celle-ci »¹⁶. Dans cette cause, le Tribunal a affirmé que si une décision est invalide pour des motifs de compétence, elle ne doit pas être maintenue, et qu'il peut « trancher » la question « selon la nature de l'espèce, par ordonnance, constatation ou déclaration », conformément au paragraphe 67(3) de la *Loi*¹⁷.

22. Par conséquent, le Tribunal conclut que, dans ces circonstances, il a compétence pour instruire l'appel interjeté par Landmark en vertu du paragraphe 67(1) de la *Loi* et statuer sur le bien-fondé de la décision de l'ASFC.

¹³ *C.B. Powell Limited c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (11 août 2010), AP-2010-007 et AP-2010-008 (TCCE) [*C.B. Powell II*], par. 29.

¹⁴ *Ibid.*, par. 35, 39-41.

¹⁵ *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2011 CAF 137 (CanLII), par. 31-34.

¹⁶ *Grodan*, par. 33. Le Tribunal a également indiqué ce qui suit aux paragraphes 29-31 : « [I]l appert clairement que le législateur visait à accorder au Tribunal de larges pouvoirs en matière d'appel », que son « pouvoir [...] est plus large que la simple détermination du classement tarifaire, de l'origine ou de la valeur en douane au sens strict », et que cela est renforcé par l'article 16 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C., 1985, ch. 47 (4^e suppl.), qui indique que le Tribunal a pour mission, entre autres, « de connaître de tout appel pouvant y être interjeté en vertu de toute autre loi fédérale ou de ses règlements et des questions connexes ».

¹⁷ *Grodan*, par. 34, 47.

POSITIONS DES PARTIES

23. Pour comprendre les positions des parties, il faut d'abord comprendre le rôle des différents intervenants dans l'importation des marchandises en cause.

24. Landmark est un courtier en douane agréé au Canada et est une filiale de Landmark Global Inc. (Landmark Global). Landmark Global est une société de logistique établie aux États-Unis. Elle fournit des services liés à l'expédition de marchandises. Landmark Global avait conclu un contrat pour des services logistiques avec un tiers non affilié qui fournissait des services logistiques et qui, à son tour, fournissait des services au vendeur étranger des marchandises en cause¹⁸.

25. Les marchandises en cause ont été vendues par le vendeur étranger à des acheteurs canadiens individuels par commerce électronique. Dans ces opérations, Landmark a agi uniquement en tant que courtier en douane pour Landmark Global¹⁹. Landmark a utilisé son compte de courtier en douane pour les importations pour faire la déclaration en détail des marchandises en cause. Les marchandises n'ont pas été déclarées en détail dans le cadre du Programme des messageries d'expéditions de faible valeur (EFV) au moyen de la déclaration en détail regroupée des EFV, étant donné qu'elles étaient des produits alimentaires inadmissibles à ce programme. Landmark a plutôt utilisé des formulaires B3 non regroupés pour faire la déclaration en détail des marchandises et a produit les documents d'importation requis et payé les droits et taxes applicables.

26. Le Tribunal se penche à présent sur les positions des parties.

Landmark

27. Landmark soutient que le courtier en douane n'est pas l'importateur, le propriétaire, la personne tenue de payer les droits au moment du dédouanement, ni la personne qui a fait la déclaration en détail des marchandises conformément aux paragraphes 32(1), (3) ou (5) de la *Loi*. Landmark fait donc valoir que l'ASFC n'avait pas le pouvoir de lui délivrer l'avis de révision ni de lui demander de payer les droits ou de faire les corrections découlant de la vérification de l'ASFC.

28. Selon Landmark, l'« importateur » est le destinataire prévu des marchandises au Canada, et il est faux d'affirmer qu'une personne est un importateur simplement parce que son nom commercial figure sur les documents de déclaration²⁰. Landmark avance également que l'identité de l'importateur dépend des réalités commerciales existant entre les parties concernées²¹.

29. Landmark avance qu'elle n'est pas l'« importateur » relativement aux opérations pertinentes, parce qu'elle n'a pas acheté les marchandises, participé à la structuration de l'opération de vente, reçu les marchandises ou tiré profit de la vente des marchandises, à l'exception d'un montant minime de frais de courtage en douane²². Selon Landmark, le fait qu'elle ait utilisé son compte importateur pour les besoins de la documentation douanière n'est pas déterminant en ce qui concerne la responsabilité. Landmark soutient plutôt qu'elle a agi comme mandataire dans ces opérations.

30. En outre, Landmark soutient que la pratique de longue date de l'ASFC consiste à ne pas considérer les courtiers en douane comme responsables en tant qu'« importateur » et que toute responsabilité d'un

¹⁸ *Transcription de l'audience publique*, p. 7, 9-11, 14, 56-59.

¹⁹ *Transcription de l'audience publique*, p. 7, 9-10.

²⁰ *Price Chopper Canada Inc. c. La Reine*, 2008 CCI 451 (CanLII), par. 25.

²¹ *Canada c. Singer Manufacturing Co.*, [1968] 1 R.C. de l'É. 129; *Électrodes et goupilles de raccordement en graphite artificiel (Re)*, [1987] TCI N° 14 [*Graphite artificiel*].

²² *Transcription de l'audience publique*, p. 6-8, 11-13.

courtier en douane découlerait de pénalités imposées relativement à ses fonctions de courtier en douane, alors que la responsabilité pour non-paiement des droits est prescrite à l'encontre des importateurs²³. Landmark affirme également que, si l'on examine l'historique législatif de la *Loi*, les définitions des termes « propriétaire », « importateur » et « exportateur » ont été supprimées de la *Loi* pour limiter la responsabilité des courtiers en douane²⁴.

31. Landmark soutient également qu'elle n'est pas la propriétaire, la personne tenue de payer les droits au moment du dédouanement ni la personne qui a fait une déclaration en détail des marchandises conformément aux paragraphes 32(1), (3) ou (5). Toutefois, le Tribunal conclut qu'il n'a pas à examiner ces arguments étant donné que les RDR ont été délivrés à Landmark en fonction de sa qualité d'importateur et que leur validité repose uniquement sur la question de savoir si Landmark est en fait l'importateur.

32. Enfin, Landmark souligne qu'il serait absurde de la soumettre à une vérification et de la tenir responsable du paiement des droits alors qu'elle ne peut s'acquitter du fardeau de la preuve concernant les marchandises en cause. Landmark soutient qu'elle s'est fiée aux renseignements que lui a fournis le vendeur étranger, sur lesquels elle n'a aucun contrôle, et qu'elle n'a donc aucune capacité de contester le classement tarifaire proposé par l'ASFC.

ASFC

33. L'ASFC soutient que la définition du terme *importer* dans la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* devrait être adoptée, soit « *the person who is in reality the importer of the goods* » (« importateur : [l]a personne qui est le véritable importateur des marchandises »)²⁵. L'ASFC avance également qu'il est possible de déduire de la définition du terme *import* (« importer ») à l'article 2 de la *Loi* que l'importateur est la personne qui fait une importation ou qui est à l'origine d'une importation²⁶. L'ASFC soutient qu'à la lumière des faits de la présente affaire, Landmark a été correctement désignée comme étant l'importateur.

34. L'ASFC affirme que rien ne démontrait que les consommateurs canadiens ayant acheté les marchandises en cause savaient qu'elles étaient importées, que Landmark ferait la déclaration en détail des marchandises pour leur compte, ou que des droits et des taxes seraient peut-être exigibles. Selon l'ASFC, Landmark a importé les marchandises en cause par les filières du secteur commercial en utilisant son compte commercial pour faire la déclaration en détail des marchandises et payer les droits, sans avoir conclu d'entente de représentation valide avec les consommateurs canadiens²⁷. L'ASFC avance que les actes posés par Landmark allaient au-delà du cadre des actes d'un courtier en douane traditionnel et que Landmark a été à l'origine de l'importation des marchandises au Canada. Par conséquent, l'ASFC affirme qu'elle avait le droit de refuser de traiter avec Landmark en tant que mandataire et de la considérer comme l'importateur des marchandises en cause.

²³ Pièce AP-2019-002-06A, vol. 2 (protégée), p. 397-417.

²⁴ Pièce AP-2019-002-06, vol. 1, p. 100-105, 173-174.

²⁵ Paragraphe 2(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. 1985, ch. S-15 [LMSI].

²⁶ Le paragraphe 2(1) de la *Loi* définit le terme « importer » comme étant « [i]mporter au Canada ». L'ASFC se fonde aussi sur les définitions du terme « importateur » que donnent les dictionnaires à l'appui de sa position : selon le *Black's Law Dictionary*, le terme *importer* (« *person or entity that brings goods into a country from a foreign country and pays customs duties* ») (« importateur : personne ou entité qui fait entrer des marchandises dans un pays en provenance d'un pays étranger et paie des droits de douane » [traduction]); selon le dictionnaire *Larousse*, l'« importateur » est celui « qui fait des importations », et l'« importation » est l'« action d'importer, de faire entrer dans un pays des produits soumis ou non aux tarifs douaniers; action de faire entrer dans un pays un usage, un produit, etc. ».

²⁷ Paragraphe 10(1) de la *Loi* et *Memorandum D1-6-1 – Autorisation de transiger à titre de mandataire*; pièce AP-2019-002-06A, vol. 2 (protégée), p. 293-294.

35. Enfin, l'ASFC fait valoir que, puisque l'appel est instruit *de novo*, le Tribunal a compétence pour examiner la preuve sur le bien-fondé de l'application des exemptions personnelles.

36. Bien que l'ASFC ait admis que les marchandises en cause ont été dans certains cas importées pour l'usage personnel de consommateurs canadiens, elle soutient que les exemptions personnelles prévues par la *LGI 1* et la *LGI 8* n'auraient pas dû être appliquées puisque Landmark est l'importateur des marchandises en cause. Selon l'ASFC, les marchandises en cause devraient être classées dans les numéros tarifaires se rapportant à la catégorie « au-dessus de l'engagement d'accès », le cas échéant.

ANALYSE

37. Le Tribunal examinera maintenant la question de savoir si Landmark est l'importateur des marchandises en cause.

Landmark n'est pas l'importateur

38. Contrairement aux observations de l'ASFC susmentionnées, Landmark a fait valoir qu'elle ne répond pas à la définition du terme « importateur » figurant dans la *LMSI* ou à toute autre définition présentée par l'ASFC. Le Tribunal souscrit à cet argument pour les raisons qui suivent.

Landmark n'est pas le véritable importateur des marchandises en cause

39. Landmark et l'ASFC reconnaissent que la définition susmentionnée du terme « importateur » figurant dans la *LMSI* s'applique dans le contexte des douanes et, par conséquent, à l'espèce²⁸. Bien que le Tribunal soit d'avis que cette définition n'est pas strictement applicable à la *Loi*, elle est néanmoins utile pour déterminer qui est l'importateur dans le contexte de la *Loi*.

40. Le prédécesseur du Tribunal, le Tribunal canadien des importations (TCI), a examiné la question de savoir qui est « le véritable » importateur des marchandises en vertu de la *LMSI* dans la décision *Graphite artificiel*²⁹. Dans cette affaire, des marchandises ont été exportées par Airco Carbon Division of The BOC Group, Inc. (Airco) (le fabricant), et destinées à Eastern Steelcasting Division/Ivaco Inc. (Ivaco) (l'acheteur des marchandises). L'importateur officiel et le vendeur était Speer Canada, Division of Canadian Oxygen Limited (Speer Canada), qui appartenait à The BOC Group Inc. plc. Les factures de Douanes Canada indiquaient qu'Airco était le vendeur, Speer Carbon Company, l'acheteur, et Speer Canada a/s Ivaco à l'adresse de l'usine d'Ivaco, le destinataire. Speer Canada, en tant que mandataire d'Airco, avait facilité le dédouanement des marchandises et le paiement des droits. Ivaco avait ensuite payé Speer Canada, mais avait soutenu qu'elle n'était au courant d'aucune entente conclue entre Speer Canada et Airco.

41. Le TCI a souligné que l'identification du véritable importateur doit être examinée à la lumière du régime des dispositions pertinentes de la *LMSI*. Selon le TCI, l'obligation de payer les droits antidumping repose sur l'importateur des marchandises sous-évaluées afin de traiter les dommages causés par le dumping et d'en dissuader le recours. Le TCI a indiqué que, par l'identification de l'importateur, la *LMSI* se penche sur le fond plutôt que sur la forme. Le TCI a souligné que « la simple désignation d'une personne ou d'une société dans les documents de déclaration en douane à titre d'importateur (celui que l'on désigne comme importateur officiel) est de façon évidente peu significative ».

²⁸ Le paragraphe 2(8) de la *LMSI* prévoit que, « [p]our l'application de la *Loi sur les douanes*, la présente loi est à considérer comme un texte de législation douanière ».

²⁹ L'ASFC a soutenu qu'il était possible d'établir une distinction entre la décision *Graphite artificiel* et l'espèce étant donné que, dans cette affaire-là, l'acheteur était au courant de l'importation des marchandises en provenance d'un autre pays et y avait consenti. Toutefois, le Tribunal n'est pas convaincu qu'une telle ignorance, même si elle était réelle, transformerait un intermédiaire administratif en un importateur.

42. Enfin, le TCI n'était pas convaincu que Speer Canada, en tant que vendeur et importateur officiel, était « le véritable » importateur des marchandises, même si elle a facilité le paiement de tous les frais au port d'entrée. Le TCI a souligné que la vente de marchandises effectuée entre Airco et Speer Canada n'avait rien de réel et que l'ensemble des frais de vente, des frais de transport, des droits, des honoraires des courtiers en douanes et des coûts liés aux opérations de change ont été supportés par Airco. Le TCI a de même souligné que Speer Canada n'était qu'un simple intermédiaire administratif, qu'elle n'avait rien fait pour vendre les marchandises à Ivaco, qu'elle n'avait retiré aucun bénéfice de la revente ni même une commission, qu'elle n'avait à aucun moment eu possession des marchandises, et que la transaction véritable s'était effectuée entre Airco et Ivaco. Par conséquent, le TCI a conclu que l'importateur au Canada des marchandises était Ivaco.

43. Si l'on applique le raisonnement susmentionné au présent appel, il est évident que Landmark n'est pas le véritable importateur des marchandises en cause. Le Tribunal conclut que, pour l'application de la *Loi*, les formulaires et les documents de douane donnent une indication de l'identité de l'importateur. Toutefois, l'ASFC soutient, et le Tribunal est d'accord avec elle, que le simple fait qu'une personne ait inscrit son numéro d'entreprise sur un formulaire B3 n'est pas suffisant pour établir qu'elle est l'importatrice et, en réalité, que l'ensemble de l'affaire devrait être examiné pour arriver à cette conclusion³⁰. Par conséquent, le Tribunal est d'avis que le fond a aussi un rôle à jouer pour bien identifier l'importateur, surtout lorsque l'on est en présence de renseignements contradictoires, comme c'est le cas en l'espèce.

44. En effet, Landmark est désignée sur certains documents comme étant l'« importateur 1 » [traduction] tout en étant aussi désignée comme courtier en douane et acheteur³¹. Ces documents montrent aussi que la destination des marchandises en cause est l'entrepôt de stockage de Landmark Global, où les marchandises ont été placées en entrepôt en attendant leur dédouanement et qui sert d'adresse de retour pour les marchandises qui n'ont pu être livrées³².

45. Toutefois, dans la documentation, le nom et l'adresse du destinataire sont ceux du consommateur canadien, et les formulaires B3 indiquent expressément que le consommateur canadien est l'importateur³³. En outre, Landmark soutient que les colis sont adressés aux destinataires avant qu'ils ne traversent la frontière, et M. Drouillard a affirmé que, à la demande de l'ASFC, chaque expédition au consommateur

³⁰ *Transcription de l'audience publique*, p. 205. Le Tribunal fait observer en outre qu'il ressort du *Mémoire D17-1-22 – Déclaration en détail de la taxe de vente harmonisée, de la taxe de vente provinciale, de la taxe provinciale sur le tabac et de la majoration ou du droit sur l'alcool à l'égard des importations occasionnelles traitées par les filières du secteur commercial et des services de messagerie* que « le fait d'inscrire un vendeur étranger ou non résident comme importateur sur ces documents ne signifie pas que le vendeur est l'importateur des marchandises aux fins de la *Loi sur les douanes*. Dans le cas où un résident canadien commande des marchandises occasionnelles d'une entreprise étrangère, même lorsque les marchandises sont importées et déclarées en détail sur un formulaire B3-3, *Douanes Canada - Formule de codage*, où le nom de l'entreprise étrangère figure dans la case réservée au nom de l'importateur, l'ASFC est d'avis que l'importateur est la personne au Canada à qui les marchandises sont adressées ».

³¹ *Transcription de l'audience publique*, p. 32-36, 39, 54; pièce AP-2019-002-10B, vol. 2 (protégée), p. 75-76, 85-86; voir aussi la pièce AP-2019-002-06A, vol. 2 (protégée), p. 77, 82, 87, 94, 101, 107, 116, 125, 130, 135, 140, 146, 151, 160, 171. Dans son témoignage, M. Drouillard a affirmé que Landmark avait été désignée comme étant l'acheteur dans certains documents de douane en raison d'une valeur par défaut du système où l'importateur et l'acheteur étaient désignés comme étant la même personne.

³² *Transcription de l'audience publique*, p. 31-33, 45, 124; pièce AP-2019-002-10B, vol. 2 (protégée), p. 78.

³³ *Transcription de l'audience publique*, p. 37, 41-42; pièce AP-2019-002-10B, vol. 2 (protégée), p. 86-87; pièce AP-2019-002-06A, vol. 2 (protégée), p. 76-77, 81-82, 86-87, 91-94, 98-101, 105-107, 111-117, 122-125, 129-130, 134-135, 139-140, 144-146, 150-151, 155-161, 166-172.

était distincte et constituait une transaction individuelle, plutôt que d'être regroupée dans une seule déclaration en douane³⁴.

46. De plus, M. Drouillard a affirmé que Landmark n'a pas acheté les marchandises ou pris le titre ou la possession des marchandises à quelque moment que ce soit, que Landmark et Landmark Global n'avaient aucunement participé aux transactions de vente mêmes et qu'elle avait compris que ces transactions étaient conclues entre le marchand étranger et le consommateur canadien. Selon M. Drouillard, Landmark reçoit les données des douanes de Landmark Global et les fournit à l'ASFC pour obtenir le dédouanement des marchandises, après quoi Landmark paye les droits et les taxes pour le compte du destinataire³⁵.

47. À l'instar de Speer Canada dans la décision *Graphite artificiel*, Landmark a agi en tant qu'intermédiaire administratif et n'avait aucun lien avec la vente des marchandises en cause. Les transactions concernant les marchandises en cause ont été conclues entre le vendeur des produits et les acheteurs par commerce électronique au Canada, et Landmark a agi à certains égards comme importateur officiel et a facilité le paiement des taxes et des droits exigibles.

48. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que Landmark n'était pas le véritable importateur des marchandises en cause.

Landmark n'est pas par ailleurs l'importateur des marchandises en cause

49. Selon les définitions tirées des dictionnaires qu'invoque l'ASFC, l'« importateur » est la personne ou l'entité qui fait entrer ou qui prend des mesures pour faire entrer des marchandises dans un pays. À la lumière de ce qui précède, on ne saurait dire que Landmark a pris des mesures pour faire entrer les marchandises en cause au Canada. Landmark a été engagée pour faciliter la transaction d'importation, mais elle n'a jamais pris part à l'action ou à la décision de faire entrer des marchandises au Canada.

50. Bien que l'ASFC soutienne que les actions de Landmark et de Landmark Global devraient être amalgamées, il ressort de la preuve dont le Tribunal dispose que les deux entités sont distinctes et exercent des fonctions différentes, y compris dans les transactions en cause, et sont par ailleurs considérées comme des entités distinctes par l'ASFC³⁶. En outre, même si le Tribunal était convaincu que Landmark et Landmark Global ont agi comme une seule entité et que les actions de Landmark ont débordé du cadre des actions d'un courtier en douane traditionnel, cela ne suffit pas pour faire de Landmark l'importateur. Tel que déjà souligné, ni Landmark ni Landmark Global n'ont participé à l'achat et à la vente des marchandises en cause : la transaction est le résultat d'un achat effectué par un consommateur de marchandises auprès d'un vendeur étranger. Les services de Landmark et de Landmark Global ont été retenus uniquement pour des besoins de courtage en douane et de logistique.

51. Tel que mentionné précédemment, l'ASFC soutient que Landmark n'était pas un mandataire dûment autorisé et qu'elle était donc l'importateur. Le Tribunal conclut que l'application du paragraphe 10(1) de la *Loi* ne donne pas ce résultat. Un courtier en douane qui n'est pas dûment autorisé ne devient pas de plein droit l'importateur s'il n'a pas l'autorisation qu'il faut³⁷. Par défaut, il demeure qu'il s'agit de déterminer l'identité de l'importateur en fonction des faits propres à chaque cause.

³⁴ *Transcription de l'audience publique*, p. 47, 123-124.

³⁵ *Transcription de l'audience publique*, p. 7-8, 11-13, 54.

³⁶ *Transcription de l'audience publique*, p. 9-14, 56-59.

³⁷ Le paragraphe 10(1) de la *Loi* prévoit ce qui suit : « Sous réserve des règlements, toute personne qui y est dûment autorisée peut accomplir les opérations visées par la présente loi en qualité de mandataire; toutefois, l'agent peut refuser de lui laisser accomplir ces opérations si, à sa demande, elle ne lui présente pas son mandat, établi en la forme approuvée par le ministre ».

52. Le Tribunal est donc d'avis que la question de savoir si Landmark a agi en tant que mandataire dûment autorisé n'a aucune incidence sur la décision relative à la qualité d'importateur de Landmark.

53. M. Drouillard a souligné que l'ASFC demande aux courtiers en douane d'utiliser leur propre numéro d'entreprise du compte d'importations non commerciales de courtier en douane pour l'importation de marchandises occasionnelles autorisées, étant donné que l'Agence du revenu du Canada ne souhaite pas fournir de numéro d'entreprise à chaque destinataire canadien³⁸. M. Leonard a en outre précisé qu'un courtier en douane peut utiliser son propre numéro d'entreprise de trois façons sans engager sa responsabilité : (1) faire une déclaration en détail des marchandises importées dans le cadre du Programme des messageries EFV; (2) faire une déclaration en détail des marchandises non commerciales importées par les filières du secteur commercial lorsqu'il existe une entente de représentation conclue avec la personne qui importe les marchandises et (3) faire des importations commerciales uniques s'il en a l'autorisation³⁹.

54. Tenant compte de ce qui précède, le Tribunal ne peut systématiquement conclure qu'un courtier en douane est l'importateur lorsque son numéro d'entreprise est utilisé dans les documents de douane. Le Tribunal doit plutôt rendre sa décision en fonction de l'ensemble des faits, et il n'est pas convaincu que les faits appuient une interprétation selon laquelle Landmark est l'importateur des marchandises en cause.

55. En conséquence, le Tribunal conclut que Landmark n'est pas l'« importateur » des marchandises en cause.

CONCLUSION

56. Compte tenu du fait que Landmark n'est pas l'importateur des marchandises en cause, l'ASFC ne pouvait pas délivrer de RDR à Landmark sur ce fondement. Ainsi, les RDR délivrés à Landmark en vertu de l'article 59 de la *Loi* sont invalides, et Landmark n'est tenue de payer aucun montant exigible au titre du paragraphe 59(3) en tant qu'importateur des marchandises en cause.

57. Par conséquent, et conformément aux vastes pouvoirs dont dispose le Tribunal, l'affaire est renvoyée à l'ASFC pour qu'elle détermine qui est l'importateur officiel et quel est le classement tarifaire approprié des marchandises en cause, d'une manière conforme à la décision du Tribunal.

DÉCISION

58. L'appel est accueilli.

Peter Burn
Peter Burn
Membre président

³⁸ M^{me} Di Pietro et M. Dewar ont également donné des précisions dans ce sens, et M. Leonard a confirmé qu'un numéro d'entreprise est requis pour toutes les marchandises, commerciales ou non, importées par les filières du secteur commercial; *transcription de l'audience publique*, p. 17-18, 39, 68-69, 76-77, 83-84, 98.

³⁹ *Transcription de l'audience publique*, p. 100-101.