



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Appels

ORDONNANCE ET MOTIFS

Appel n° AP-2019-019

Tenneco Automotive Operating
Company Inc.

c.

Président de l'Agence des services
frontaliers du Canada

*Ordonnance et motifs rendus
le jeudi 12 mars 2020*

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| ORDONNANCE | i |
| EXPOSÉ DES MOTIFS | 1 |
| SOMMAIRE..... | 1 |
| CONTEXTE | 2 |
| CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS | 3 |
| POSITION DES PARTIES..... | 4 |
| ANALYSE..... | 5 |
| Dispositions relatives au remboursement des droits de douane | 5 |
| Remboursement des droits de douane pour de multiples transactions d'importation..... | 6 |
| LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL POUR INSTRUIRE LE PRÉSENT APPEL..... | 7 |
| CONCLUSION | 11 |
| DÉCISION | 11 |
| ANNEXE..... | 12 |

EU ÉGARD À un appel interjeté par Tenneco Automotive Operating Company Inc. le 12 août 2019, aux termes du paragraphe 67(1) de la *Loi sur les douanes*, L.R.C (1985), ch. 1 (2^e suppl.);

ET EU ÉGARD À une requête déposée par le président de l'Agence des services frontaliers du Canada en vue d'obtenir une ordonnance de rejet de l'appel pour défaut de compétence.

ENTRE

TENNECO AUTOMOTIVE OPERATING COMPANY INC.

Appelante

ET

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

Intimé

ORDONNANCE

La requête est rejetée. Le Tribunal canadien du commerce extérieur a compétence pour instruire l'appel.

Cheryl Beckett

Cheryl Beckett
Membre président

EXPOSÉ DES MOTIFS

SOMMAIRE

[1] Les importateurs ont quatre ans pour demander à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) un remboursement des droits de douane en vertu du paragraphe 74(1) de la *Loi sur les douanes*¹. Le 5 septembre 2018, Tenneco Automotive Operating Company Inc. (Tenneco) a demandé à l'ASFC un remboursement concernant une série de transactions effectuées sur une période de quatre mois, soit de septembre à décembre 2014. Tenneco a présenté sa demande sous la forme d'une demande « générale » visant toutes les transactions effectuées durant la période en cause². Les demandes générales sont utilisées lorsque des demandes individuelles seraient inutilement bureaucratiques et redondantes.

[2] Dans le monde réel du commerce extérieur, le Tribunal se soucie toujours des considérations pratiques et des gains d'efficacité et évite les formalités bureaucratiques inutiles. Il comprend que l'ASFC a également reconnu cet objectif lorsqu'elle a mis en place une procédure administrative pour les demandes « générales ».

[3] Cependant, le Tribunal estime que la politique et la pratique de l'ASFC (et par conséquent les mesures particulières qu'elle a prises dans les circonstances de la présente affaire) comportent des lacunes fondamentales sur un point important, c'est-à-dire en ce qui concerne la date à laquelle elle considère qu'une demande générale a été déposée. Selon l'ASFC, une demande générale doit être approuvée par l'ASFC, mais elle n'est considérée comme ayant été déposée qu'à la date de cette approbation *plutôt* qu'à la date du dépôt réel. Selon le Tribunal, l'intention de déposer une demande pour chacune des transactions visées par une demande générale prend forme, au plus tard, à la date à laquelle l'importateur dépose une demande générale auprès de l'ASFC. Les importateurs ne devraient pas être pénalisés pour le temps qu'il faut aux agents de l'ASFC pour « approuver » une demande générale.

[4] En effet, le mécanisme d'approbation des demandes générales se déroule rarement, voire jamais, le même jour que le dépôt de la demande elle-même. Ainsi, durant la période entre le dépôt d'une demande et son approbation, le temps s'écoule inévitablement. L'ASFC peut prendre tout le temps voulu pour une approbation, car il n'y a pas de délai prescrit par la loi. La politique de l'ASFC peut donc entraîner, sciemment ou non, un scénario bureaucratique kafkaïen. Ce qui est le plus absurde, c'est qu'elle incite les agents de l'ASFC à reporter l'approbation d'une procédure de demande générale de remboursement jusqu'à ce que toutes les dates limites applicables au dépôt d'une demande individuelle soient passées.

[5] Malheureusement, dans le cas de Tenneco, c'est ce qui est arrivé. Que cela ait été fait sciemment ou non n'a pas d'importance. Au moment où l'ASFC a enfin approuvé la demande d'autorisation de soumettre la demande générale de Tenneco (295 jours après la date de dépôt), toutes les transactions visées par la demande avaient dépassé la période de quatre ans durant laquelle

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

² *Préparation et soumission des demandes B2 générales*, (26 janvier 2017) (en ligne : <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d17/d17-2-4-fra.html>) [Mémoire D17-2-4]. Il s'agit d'une pratique/politique administrative de l'ASFC permettant de regrouper une série de transactions dans un addenda au formulaire B2 pour présenter une demande « générale » de remboursement, plutôt que de présenter une demande pour chaque transaction similaire. Selon cette politique, il faut *demandeur l'autorisation* de présenter une demande générale à l'ASFC et celle-ci doit donner son *approbation*.

une demande de remboursement peut être présentée. Après avoir été mise au courant de cette situation absurde, l'ASFC a refusé toute réparation à Tenneco, se fondant sur son propre processus administratif et sa politique selon lesquels elle pourrait déterminer si Tenneco respectait la date limite de dépôt ou non. En bref, l'approche adoptée par l'ASFC favorise un processus d'approbation bureaucratique douteux plutôt que l'accès à la justice et ne respecte pas l'objet et l'esprit de la loi, qui est de permettre aux importateurs de demander un remboursement dans un délai de quatre ans. Le Tribunal ne peut tolérer qu'un mécanisme interne de l'ASFC, conçu pour alléger le fardeau administratif pour toutes les bonnes raisons, soit devenu un outil permettant de priver sans justification un importateur de son droit de présenter une demande de remboursement.

[6] L'ASFC aurait simplement dû reconnaître que la demande générale de remboursement avait été reçue à la date de réception de la demande d'autorisation dans ses bureaux. Le même raisonnement s'applique donc à toutes les transactions mentionnées dans la demande générale. L'intention de demander le remboursement des montants payés par erreur sur toutes ces transactions s'est clairement manifestée à la date où la demande d'autorisation de soumettre une demande de remboursement générale a été présentée. Toute autre date est incompatible avec le paragraphe 74(3) de la *Loi sur les douanes*, qui établit le délai réglementaire dans lequel l'avis écrit de la demande doit être déposé. Toutes les transactions déposées à cette date et de cette manière méritaient d'être examinées, peu importe la date à laquelle l'ASFC a commencé ou terminé son examen de la demande d'« approbation ». Bien qu'il soit vrai que le paragraphe 74(3) prévoit qu'une demande doit être présentée selon les modalités et sous la forme prescrites et qu'elle doit contenir les renseignements nécessaires, rien dans la loi ne justifie une autre approche qui réduit le délai prescrit accordé à une personne pour présenter une demande.

[7] Le Tribunal met l'ASFC en garde concernant l'imposition d'une limite additionnelle au droit prévu par la loi qu'ont les importateurs de déposer une demande de remboursement dans les quatre ans suivant la date de l'importation des marchandises. Le mécanisme de demande générale de l'ASFC devrait permettre de faciliter l'accès à la justice et d'éliminer la paperasserie; toutefois il ne devrait pas devenir une source de cauchemars bureaucratiques pour les importateurs ni une justification possible permettant aux agents de l'ASFC de décider arbitrairement si les demandes seront approuvées ou non en leur donnant le pouvoir d'« approuver » une demande d'autorisation.

[8] Par conséquent, le Tribunal conclut que la demande générale de Tenneco et chaque transaction qui s'y rapporte ont été déposées à la date à laquelle l'ASFC a reçu la demande d'autorisation de déposer une demande générale. Les décisions relatives à chacune des transactions auraient donc dû être prises sur le fond plutôt que sur une conclusion factice de non-respect du délai. En agissant comme elle l'a fait en ce qui a trait aux diverses transactions en cause dans la présente affaire, l'ASFC a refusé de prendre des décisions concernant le classement tarifaire et, en conséquence, concernant un remboursement des droits que Tenneco prétend avoir payé par erreur. L'ASFC a refusé, sans justification, d'agir en l'espèce. Ces refus constituent des décisions défavorables que le Tribunal peut examiner.

[9] Le Tribunal est saisi à bon droit du présent appel. La requête est rejetée.

CONTEXTE

[10] Le 5 septembre 2018, Tenneco a déposé une demande de rajustement générale B2, c'est-à-dire un seul formulaire de rajustement B2 « général » auquel était joint un tableur détaillant une série de transactions faisant l'objet de l'appel général, ainsi qu'une demande visant à ce que

l'ASFC accepte ce format de dépôt (demande d'autorisation générale). Les demandes de remboursement ont été refusées par l'ASFC au motif qu'elles n'ont pas été présentées dans les délais prescrits, c'est-à-dire qu'elles ont été traitées comme étant liées à des marchandises importées plus de quatre ans avant le dépôt de la demande de rajustement ou de remboursement. L'ASFC a refusé de rendre une décision en vertu de l'article 59 (accorder ou refuser un remboursement en modifiant ou en maintenant le classement tarifaire telle qu'il avait initialement été établi) et, par conséquent, de rendre la décision subséquente (au titre de l'article 60) relativement à ces marchandises, décision qui aurait pu faire l'objet d'un appel devant le Tribunal. Néanmoins, Tenneco s'est opposé au résultat en interjetant appel devant le Tribunal le 12 août 2019.

[11] En conséquence, l'ASFC a déposé une requête devant le Tribunal le 7 octobre 2019 dans laquelle elle affirme ce qui suit :

Le président n'a pas rendu de décision au titre de l'article 60 de la *Loi sur les douanes*. Le paragraphe 67(1) prévoit clairement que seules les décisions « rendue[s] conformément aux articles 60 ou 61 » peuvent faire l'objet d'un appel devant le Tribunal. En conséquence, puisque le président n'a pas et ne pouvait pas rendre de décision au titre de l'article 60, l'appel de Tenneco ne relève pas de la compétence du Tribunal.

[Notes de bas de page omises, traduction]

[12] Après réception de la requête susmentionnée, le Tribunal a ordonné aux parties de déposer des observations supplémentaires sur la question de la compétence et d'examiner la décision qu'il a rendue précédemment dans l'affaire *Worldpac I*³.

[13] La question soulevée par la requête et dont le Tribunal est saisi est celle de savoir si le dépôt de la demande d'autorisation, du formulaire B2 et des tableaux connexes constituait une demande de remboursement sous la forme prescrite et de la manière exigée par la *Loi sur les douanes* et, par conséquent, si la décision de l'ASFC de refuser de trancher la demande de remboursement peut faire l'objet d'un appel devant le Tribunal.

CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

[14] Voici une liste des événements qui sont importants pour comprendre l'appel, tel qu'ils sont énoncés dans le mémoire de l'appelant :

- Le 5 septembre 2018 (Jour 1) – Tenneco a déposé les documents suivants :
 - a. une *demande d'autorisation* de présenter une demande de rajustement générale;
 - b. une *demande de rajustement générale* sous la forme prescrite du formulaire B2, mais visant de nombreuses transactions d'importation de septembre au 31 décembre 2014 – le formulaire B2 est structuré de façon à ne viser que deux transactions à la fois; le document soumis ressemblerait à une lettre « explicative » en pièce jointe.
 - c. un *tableur* contenant des détails sur les transactions visées par la demande de rajustement, y compris de nombreuses transactions d'importation (181 transactions effectuées de septembre à décembre 2014).

³ Pièce AP-2019-019-05.

- Le 14 novembre 2018 (Jour 70) – L’ASFC a répondu en demandant plus d’information sur certaines marchandises visées par l’appel.
- Le 2 janvier 2019 (Jour 119) – Tenneco a répondu en citant la décision *Worldpac I* à titre de renseignement supplémentaire.
- Le 18 janvier 2019 (Jour 135) – L’ASFC a répondu en demandant de la documentation sur le produit, les numéros de pièce et une description de certaines marchandises importées en 2015.
- Le 16 janvier 2019, réception le 24 janvier 2019 (Jour 141) – L’ASFC a répondu en refusant la demande de rajustement générale, déclarant ce qui suit :

La présente fait suite à la demande d’autorisation de présenter une demande générale envoyée au nom de votre cliente Tenneco Automotive Operating Company Inc. le 6 septembre 2018.

Après examen, il a été déterminé que vos demandes de rajustement générales B2 ne peuvent être acceptées dans la forme soumise, pour les motifs suivants :

Les renseignements visant à étayer votre demande ont été fournis après le délai de quatre ans. L’article 74 de la Loi prévoit une période de quatre ans pour la présentation des demandes de remboursement.

Une demande d’autorisation pour soumettre une demande générale B2 ne constitue pas une demande de rajustement conformément à l’article 32.2 ou 74 de la Loi sur les douanes. En aucun cas elle ne prolonge ni n’élimine les délais pour demander un rajustement qui s’impose sous le régime de l’article 32.2 de la Loi ni l’application des pénalités prévues par le régime de sanctions administratives pécuniaires, pas plus qu’elle ne prolonge les délais d’un et de quatre ans prévus à l’alinéa 74(1)c.1) pour réclamer un remboursement conformément à l’article 74.

[Nos italiques, traduction]

- Le 7 février 2019 (Jour 155) – Tenneco a répondu en demandant des précisions au sujet du refus.
- Le 7 février 2019 (Jour 155) – L’ASFC a répondu la même journée en mentionnant le délai de quatre ans et en limitant la demande de rajustement aux marchandises importées à partir de mars 2015.
- Le 27 juin 2019 (Jour 295) – L’ASFC a répondu en acceptant la demande d’autorisation de soumettre une demande de rajustement générale pour les marchandises importées de juillet à décembre 2015.

POSITION DES PARTIES

[15] L’ASFC affirme que le Tribunal n’a pas compétence pour instruire l’appel. Elle est d’avis qu’un importateur ne peut pas déposer un formulaire B2 avec sa demande d’autorisation de présenter une demande de remboursement générale et ainsi protéger le délai pour déposer une demande de remboursement. L’ASFC cite également le paragraphe 74(5) de la *Loi sur les douanes*, qui prévoit expressément que les décisions fondées sur le fait que la documentation fournie est incomplète ou inexacte ne sont pas assimilées à des décisions prévues à l’article 59. Elle réitère qu’il n’y a aucune décision prise au titre de l’article 60 pouvant donner lieu à un appel devant le Tribunal. L’ASFC

soutient que la décision *Worldpac I*, où le Tribunal a conclu qu'il n'avait pas compétence pour instruire un appel similaire, s'applique aux circonstances en l'espèce.

[16] Tenneco soutient que le Tribunal a compétence pour instruire l'appel selon les directives données par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *C.B. Powell Limited*⁴. Tenneco a établi une distinction avec l'affaire *Worldpac I* en précisant que, contrairement à l'appelante dans cette affaire, elle ne prétendait pas que « le dépôt d'une lettre d'autorisation générale suspend l'obligation de déposer une demande de remboursement dans un délai de quatre ans » [traduction], mais plutôt qu'« il n'y a pas d'exigence prévue par la loi de fournir les renseignements additionnels ou particuliers demandés par l'ASFC dans un délai de quatre ans » [traduction] et que l'ASFC a indûment confondu le processus d'autorisation des demandes de remboursement générales avec les questions de délais pour le dépôt des demandes de remboursement et la fourniture d'une documentation complète ou exacte. Essentiellement, Tenneco conteste la décision de l'ASFC selon laquelle les demandes de remboursement n'ont pas été faites dans les délais prescrits, car elle prétend que le non-respect des délais est uniquement attribuable au temps qu'a pris l'ASFC pour approuver la demande de remboursement générale.

ANALYSE

Dispositions relatives au remboursement des droits de douane

[17] Les dispositions législatives applicables figurent en annexe des présents motifs. La première disposition à souligner est l'article 74 de la *Loi sur les douanes*, qui prévoit ce qui suit :

(3) L'octroi d'un remboursement réclamé en vertu du paragraphe (1) est subordonné à la condition que :

a) d'une part, le réclamant donne à l'agent toute possibilité d'examiner les marchandises en cause ou, d'une façon générale, d'apprécier les motifs de la réclamation;

b) d'autre part, soit adressée à l'agent une demande de remboursement, présentée selon les modalités et assortie des justificatifs réglementaires, et établie *en la forme ainsi qu'avec les renseignements réglementaires* dans le délai ci-après suivant la déclaration en détail des marchandises en application du paragraphe 32(1), (3) ou (5) :

(i) *quatre ans*, pour les réclamations dans les cas prévus aux alinéas (1)a), b), c), c.11), d), e), f) ou g), [...]

[Nos italiques]

[18] Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les douanes* stipule que « réglementaire » signifie :

a) Autorisé par le ministre, dans le cas des formulaires et de leurs modalités de production;

b) précisé par le ministre, dans le cas des renseignements à fournir dans un formulaire ou avec un formulaire;

⁴ *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2011 CAF 137.

c) prévu par règlement ou déterminé en conformité avec les règles prévues par règlement, dans tous les autres cas.

[19] Comme il en sera question ci-dessous, l'ASFC n'a invoqué aucune autorisation, spécification, ni aucun règlement ou autre instrument prescrivant une manière, une forme ou des renseignements à fournir concernant la présentation ou le traitement des demandes de remboursement prévues à l'article 74. Elle s'est entièrement fondée sur son Mémoire D17-2-4, lequel est examiné ci-après.

Remboursement des droits de douane pour de multiples transactions d'importation

[20] Le Mémoire D17-2-4 de l'ASFC contient une description du processus pour le dépôt des demandes de remboursement générales en vertu de l'article 74 (à l'exception des appels aux termes de l'article 60)⁵.

[21] En bref, le processus décrit dans ces lignes directrices de l'ASFC comprend les étapes suivantes pour demander un remboursement de manière simplifiée lorsque la demande vise plus de 25 transactions au cours d'une période de 12 mois; c'est-à-dire une demande générale :

- a. L'importateur doit soumettre une demande d'autorisation pour déposer une demande générale ainsi qu'un classeur électronique contenant des données sur toutes les transactions pertinentes. (À noter qu'un modèle de ces documents est fourni en annexe au Mémoire D17-2-4).
- b. La demande d'autorisation doit être approuvée par écrit par l'ASFC. (À noter que cette approbation n'est assujettie à aucun délai. Par comparaison, le dépôt d'une demande B2 individuelle ne nécessite aucune approbation.)
- c. Une fois l'autorisation obtenue, les formulaires B2 partiellement remplis peuvent être déposés avec les classeurs électroniques à l'appui et les copies papier. (À noter que chaque B2 vise les transactions pour une année au maximum.)

Le Mémoire D17-2-4 ne cite aucun instrument prescriptif ou réglementaire pour justifier en quoi son processus est conforme à l'article 74 de la *Loi sur les douanes*. En comparaison, le Tribunal fait remarquer que l'ASFC a expressément exigé un format B2 particulier et un processus précis pour interjeter des appels, dont le format et le processus se *limitent aux appels généraux prévus à l'article 60 de la Loi sur les douanes*. Cette obligation n'inclut pas les demandes de remboursement générales en vertu de l'article 74 de la *Loi sur les douanes*. L'obligation relative aux appels prévus à l'article 60 est reproduite en annexe du Mémoire D11-6-7⁶.

[22] L'ASFC affirme que le Mémoire D17-2-4 constitue l'instrument prescriptif pour la forme, les modalités et les renseignements des demandes de remboursement générales en vertu de l'article 74. Cependant, le Tribunal n'en est pas convaincu, particulièrement en raison de la différence décrite précédemment, à savoir que la preuve démontre qu'il existe un instrument

⁵ L'article 60 est mentionné en lien avec l'appel d'un importateur auprès du président de l'ASFC; c'est-à-dire le mécanisme d'examen administratif prévu avant l'appel devant le Tribunal en vertu de l'article 67 de la *Loi sur les douanes* : Mémoire D17-2-4 aux par. 7, 16.

⁶ *La forme, les modalités et les renseignements réglementaires qu'exige la présentation d'une demande de révision ou de réexamen ou de révision d'une décision en vertu de l'article 60 de la Loi sur les douanes*, Mémoire D11-6-7, « Demande de révision, de réexamen ou de révision d'une décision par le Président de l'Agence des services frontaliers du Canada en vertu de l'article 60 de la *Loi sur les douanes* », (1^{er} avril 2017) à l'annexe G (en ligne : <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d11/d11-6-7-fra.html>).

prescriptif explicite pour les appels prévus à l'article 60, mais aucun pour les remboursements demandés en vertu de l'article 74.

[23] Il y a lieu de noter que le Tribunal a indiqué à plusieurs reprises qu'un mémorandum comme le Mémorandum D17-2-4 est un énoncé de la politique administrative de l'ASFC et ne lie pas le Tribunal⁷. Par ailleurs, une telle politique administrative ne lie pas l'ASFC elle-même et, lorsque celle-ci suit exclusivement une telle politique, cela constitue une entrave déraisonnable à son pouvoir discrétionnaire⁸. Les tribunaux ont déclaré ce qui suit :

Certains types de lignes directrices qui ne sont pas des règlements peuvent, dans certaines circonstances, être très utiles et inattaquables, à savoir les lignes directrices publiées afin d'aider à la préparation des déclarations de revenus. Les lignes directrices qui ne sont pas des règlements pourraient toutefois être attaquées lorsqu'elles ont pour effet de déterminer au préalable l'issue de l'affaire en cause [...]⁹.

[Traduction]

[24] Enfin, même si le Mémorandum D17-2-4 était un instrument prescriptif, cela ne veut pas dire que ses dispositions pourraient modifier le délai pour déposer une demande de remboursement qui est prévu à l'article 74 de la *Loi sur les douanes*. Il est bien établi en droit qu'un instrument prescriptif, comme un règlement ou une ordonnance, ne peut pas aller à l'encontre des dispositions de la loi qui l'a créé¹⁰.

[25] Dans tous les cas, Tenneco ne conteste pas que le formulaire B2 est prescrit aux fins des demandes de remboursement prévues à l'article 74 et que le processus relatif aux demandes de remboursement générales est différent, comme l'énoncent les lignes directrices de l'ASFC. Seuls le moment et l'effet de l'*approbation* de ces demandes par l'ASFC font l'objet du litige.

LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL POUR INSTRUIRE LE PRÉSENT APPEL

[26] Un litige résultant d'une décision de l'ASFC concernant le classement tarifaire serait normalement instruit par le Tribunal. Le paragraphe 67(1) de la *Loi sur les douanes* stipule ce qui suit :

Toute personne qui s'estime lésée par une décision du président rendue conformément aux articles 60 ou 61 peut en interjeter appel devant le Tribunal canadien du commerce extérieur en déposant par écrit un avis d'appel auprès du président et du Tribunal dans les quatre-vingt-dix jours suivant la notification de l'avis de décision.

⁷ *Costco Wholesale Canada Ltd. c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (12 janvier 2018), AP-2017-003 (TCCE) au par. 33; *R. S. Abrams c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (20 janvier 2017), AP-2016-004 (TCCE) au par. 25; *La Sagesse de l'Eau c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (13 novembre 2012), AP-2011-040 et AP-2011-041 (TCCE) au par. 56.

⁸ *Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299 au par. 24.

⁹ *Dale Corporation v. Nova Scotia (Rent Review Commission)*, 1983 CanLII 3137 (CA N.-É.).

¹⁰ Voir par exemple *Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, [2012] 3 RCS 489 aux par. 28, 33; *Re Attorney-General of Canada and Paulsen*, 38 D.L.R. (3d) 225 à la p. 232 (CAF).

[27] Le Tribunal doit décider s'il a compétence à l'égard de l'appel vu le cadre législatif exposé ci-dessus. Cette décision peut ensuite faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale. Il y a lieu de noter que le Tribunal ne peut plus s'attendre à ce que les parties saisissent la Cour d'appel fédérale de conflits de compétence, car celle-ci a jugé qu'elle n'avait pas compétence pour trancher de telles questions¹¹.

[28] La Cour fédérale, dans *Pier 1 Imports (U.S.), Inc.*, a récemment indiqué ce qui suit :

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 compétence¹².

[29] La Cour d'appel fédérale a aussi indiqué clairement que les « non-décisions » de l'ASFC ou son refus d'exercer sa compétence en vertu de la *Loi sur les douanes* étaient des « décisions » qui pouvaient faire l'objet d'un appel devant le Tribunal et a déclaré que « [l]e tribunal de première instance a cité à juste titre la décision *Mueller*, précitée, à l'appui de la proposition que ce qu'il est convenu d'appeler une “non-décision” ou un refus d'exercer sa compétence dans le cadre du régime prévu par la loi constitue une “décision” susceptible d'appel devant le TCCE¹³ ».

[30] La Cour d'appel fédérale a approuvé l'affirmation du Tribunal qui laissait entendre que des décisions pouvaient être prises en même temps que les décisions expresses et que les premières pouvaient être assujetties à la compétence du Tribunal dans le cadre du processus normal d'instruction des dernières¹⁴. La question de savoir si une telle situation est présente dans un appel donné a été décrite par la Cour comme étant de nature « factuelle »¹⁵.

[31] En l'espèce, il y avait une décision implicite; c'est-à-dire une décision par laquelle l'ASFC a rejeté le classement tarifaire demandé par Tenneco dans sa demande de remboursement. La décision concernant cette question préliminaire a donné lieu à une (non-)décision de l'ASFC selon laquelle la demande de remboursement n'a pas été déposée à temps, ce qui a privé Tenneco du remboursement des droits payés. Le refus par l'ASFC de rendre une décision quant à une demande de remboursement découlant d'un classement tarifaire était un refus *de facto* de reconnaître que le classement tarifaire demandé par Tenneco était approprié.

[32] Le Tribunal est d'avis que, tout comme l'ASFC, il *doit* trancher une question préliminaire, notamment le respect des délais pour rendre une décision sur le classement tarifaire. Il s'agit d'un élément inhérent au mandat qui lui est confié par la loi¹⁶. La date d'importation est une question préliminaire de droit qui permet en fin de compte de déterminer le *classement tarifaire approprié* de la marchandise en question. En effet, le respect des délais d'une demande de remboursement ou d'un appel est une question qui doit être (implicitement) tranchée chaque fois qu'une demande de remboursement est présentée ou qu'un appel est interjeté.

¹¹ *Canada c. Fritz Marketing Inc.*, 2009 CAF 62 [*Fritz Marketing*] aux par. 31 et suivants.

¹² 2018 CF 963 au par. 29.

¹³ *Canada (Agence des services frontaliers) c. C.B. Powell Limited*, 2010 CAF 61 [*C.B. Powell I*] au par. 35.

¹⁴ *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2011 CAF 137 [*C.B. Powell II*] aux par. 31-33.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Landmark Trade Services c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (13 janvier 2020), AP-2019-002 (TCCE) au par. 20.

[33] Fondamentalement, Tenneco demandait le remboursement des droits afin de profiter de la décision rendue par le Tribunal dans l'affaire *Worldpac I*¹⁷. Elle aurait dû avoir l'occasion de faire valoir son point plutôt que d'être contrainte à ne pas le faire pour une raison qui n'équivaut même pas au fait de favoriser la forme au détriment du contenu – le processus de l'ASFC a créé une fiction où elle contrôle sans gêne le moment où une demande doit être considérée comme étant déposée en évitant de l'approuver au lieu de simplement accepter la date réelle d'envoi dont le cachet de la poste fait foi. La question de savoir pourquoi l'ASFC a différé son approbation n'a pas d'importance. Peu importe que ce délai soit attribuable à un simple fardeau administratif et à la charge de travail, il n'en reste pas moins que de tels facteurs ne l'emportent pas sur le droit d'une personne de présenter une demande de remboursement comme le prévoit le cadre législatif. Fait important, toutes les transactions pour lesquelles Tenneco demande un remboursement par l'intermédiaire de sa demande générale auraient pu faire l'objet de demandes individuelles, lesquelles auraient été déposées à temps si elles avaient été présentées sous cette forme la même journée que la demande de remboursement générale. Tenneco a choisi de présenter une demande générale précisément pour éviter une multiplication de demandes et un fardeau inutiles. Par contre, en raison de la politique de l'ASFC, elle a été obligée sans le vouloir de défendre ses droits d'accès à la justice et de s'opposer à la présente requête.

[34] Autoriser l'ASFC à brimer le droit d'un importateur d'interjeter appel d'un refus qui entraîne de telles conséquences négatives irait à l'encontre de l'objet et de l'esprit de la *Loi sur les douanes*. Par conséquent, le Tribunal ne peut pas accepter que le refus de l'ASFC de rendre une décision officielle en vertu de l'article 60 pour ce motif puisse empêcher de rendre une décision sur le fond¹⁸.

[35] Il y a lieu de noter (comme le Tribunal l'a fait remarquer aux parties lorsqu'il a demandé des observations supplémentaires) que le présent appel comporte certaines similarités avec celui qui a fait l'objet de la décision rendue dans *Worldpac I*. Dans cette affaire, le Tribunal avait jugé qu'il n'avait pas compétence pour instruire l'appel car, entre autres, il n'était pas convaincu qu'il était injustifié d'approuver, puis d'annuler, les autorisations générales.

[36] Cependant, en l'espèce, la conduite de l'ASFC était inacceptable. Dans les circonstances du présent appel, cette manière d'agir a injustement privé l'importateur de l'occasion de voir sa cause jugée, le privant ainsi de tout espoir de recevoir un remboursement des droits de douane auquel il aurait autrement eu droit.

[37] Le dépôt supposément tardif des premières demandes de remboursement de Tenneco est attribuable uniquement au temps que l'ASFC a pris pour approuver la demande de remboursement générale. La demande de remboursement a été déposée bien avant le délai de quatre ans. Tenneco n'a reçu aucune réponse pendant plus de deux mois. Plus important encore, il n'était question d'aucun rejet de la part de l'ASFC des demandes générales pendant plus de quatre mois. Le dépôt supposément tardif a été causé par la politique de l'ASFC selon laquelle la date d'approbation d'une demande d'autorisation de déposer une demande de remboursement générale devient la date de dépôt de la demande de remboursement en soi plutôt que la date réelle du dépôt de la demande d'autorisation. Cette politique administrative n'a aucun fondement législatif ou réglementaire et est purement arbitraire.

¹⁷ (18 février 2016), AP-2016-039 [*Worldpac I*].

¹⁸ *Frito-Lay Canada, Inc. c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (21 décembre 2012), AP-2010-002 (TCCE); *C.B. Powell I* au par. 35.

[38] De plus, le fait que Tenneco a déposé un formulaire B2 avec sa demande d'autorisation de soumettre une demande générale est important. Le dépôt du formulaire B2 au moment de la demande d'autorisation constitue une différence fondamentale entre les faits relatés dans *Worldpac I* et ceux du présent appel.

[39] Le Mémoire D17-2-4, aux paragraphes 15 et 16, indique ce qui suit :

L'autorisation demandée doit être accordée par l'ASFC avant le dépôt du formulaire B2 lui-même. Donc, les formulaires présentés avec la demande d'autorisation ne seront pas acceptés.

Une demande d'autorisation pour soumettre un B2 général n'est pas une demande de rajustement conformément à l'art. 32.2 ou 74 de la *Loi*. Elle ne prolonge ni n'élimine les délais pour demander un rajustement qui s'impose sous le régime de l'art. 32.2, pas plus qu'elle ne prolonge les délais d'un et quatre ans (alinéa 74(1)c.1)) pour réclamer un remboursement conformément à l'art. 74 de la *Loi*. Pour les transactions dont l'échéance légale est proche, les importateurs et leurs mandataires feront mieux de soumettre des demandes B2 individuelles.

[40] Peu importe les énoncés formulés dans le Mémoire D17-2-4, cette politique administrative ne peut avoir pour effet de limiter le délai qu'a un importateur pour présenter une demande de remboursement. La politique ne peut ignorer a priori le dépôt qui se veut une demande de remboursement, ou omettre intentionnellement de le reconnaître. Cela est particulièrement vrai lorsque l'importateur dépose le formulaire officiel pour demander un remboursement, que ce soit dans le cadre d'une demande d'autorisation de présenter une demande de remboursement générale (comme en l'espèce) ou d'une autre façon. Il est fallacieux et inutile de critiquer les importateurs de faire de tels dépôts lorsque « l'échéance légale est proche » puisque cette expression n'est pas définie et qu'aucun délai n'est établi pour la réponse de l'ASFC à la demande d'autorisation.

[41] La politique actuelle devrait inquiéter l'ASFC, car elle pourrait donner lieu à des situations où le processus d'approbation est tellement long qu'il rend l'ensemble du processus inutile. Elle donne lieu à des situations où les propres actes de l'ASFC l'empêchent d'approuver les demandes de remboursement même si elle le voulait, à savoir si elle les considère par ailleurs comme étant valides quant au fond. Il s'agit d'un résultat absurde qui ternit l'image du processus de traitement des demandes générales, lequel est à tous autres égards efficace.

[42] En conséquence, si l'ASFC approuve une demande de remboursement générale, elle doit le faire à compter de la date de dépôt de la demande d'autorisation. Il doit être indiqué clairement que l'ASFC conserve le pouvoir discrétionnaire de refuser une demande de remboursement générale (et de traiter les demandes individuelles), mais la date des demandes demeure la date du dépôt de la demande d'autorisation. Contrairement à la politique de l'ASFC, le dépôt d'une demande d'autorisation de déposer des demandes de remboursement générales doit être assujéti au délai établi pour le dépôt des demandes individuelles.

[43] Dans sa correspondance avec l'importateur et afin d'appuyer sa requête, l'ASFC se fonde également sur le paragraphe 74(5) de la *Loi sur les douanes*, qui stipule ce qui suit :

[...] le rejet de la demande dans les cas prévus aux alinéas (1)c.1), c.11), e), f) ou g) pour le motif que la documentation fournie est incomplète ou inexacte ou pour un motif autre qu'un

motif précisé au paragraphe (4) n'est pas, pour l'application de la présente loi, assimilé à la révision de l'origine, du classement tarifaire ou de la valeur en douane aux termes de la présente loi.

[44] En fait, l'ASFC laissait entendre que sa décision ne pouvait faire l'objet d'un appel parce que les demandes de remboursement de Tenneco souffraient, d'une certaine façon, de lacunes sur le plan procédural et ne pouvaient pas faire l'objet d'une révision sur le fond. Cet argument ne tient pas.

[45] Même si les demandes de remboursement en cause présentaient quelques lacunes fondamentales (l'ASFC n'en a soulevé aucune), la preuve démontre que le formulaire B2 et les tableaux qui l'accompagnent *pour les transactions subséquentes* (c'est-à-dire les marchandises importées après décembre 2014) ont finalement été approuvés et traités par l'ASFC comme étant des demandes de remboursement appropriées, sans qu'il soit nécessaire d'y apporter des modifications importantes. Aucune question d'ordre procédural n'a été soulevée concernant ces dépôts, qui étaient fondamentalement semblables aux dépôts en cause. Ces autres demandes de remboursement semblables ont été acceptées sous la forme et la manière dont elles ont été déposées et avec les renseignements qu'elles contenaient. Par conséquent, la preuve montre que le seul problème concernant les marchandises en cause de septembre à décembre 2014 était le délai, à savoir une évaluation de la date d'importation par rapport à la date de dépôt de la demande d'autorisation de présenter une demande de remboursement et la date de l'approbation par l'ASFC de la demande d'autorisation de soumettre une demande générale. Le délai pour les demandes de remboursement est une question de fond, pas de procédure. En outre, le délai pour déposer une demande de remboursement ne peut implicitement être l'objet du paragraphe 74(5) de la *Loi sur les douanes*, car il est expressément visé au paragraphe 74(3).

CONCLUSION

[46] Les demandes de remboursement de Tenneco pour les marchandises importées de septembre à décembre 2014 ont été déposées dans les délais prescrits. L'ASFC aurait dû rendre une décision à l'égard de ces demandes. Cette (non-)décision défavorable est une question qui peut faire l'objet d'un appel devant le Tribunal à titre de décision implicite ou de décision préliminaire concernant le classement tarifaire des marchandises en cause.

DÉCISION

[47] La requête est rejetée. Le Tribunal a compétence pour instruire le présent appel.

Cheryl Beckett

Cheryl Beckett

Membre président

ANNEXE*Loi sur les douanes*

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 :

[...]

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

[...]

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.

[...]

(3) La demande prévue au présent article est présentée au président en la forme et selon les modalités réglementaires et avec les renseignements réglementaires.

(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;

[...]

67 (1) Toute personne qui s'estime lésée par une décision du président rendue conformément aux articles 60 ou 61 peut en interjeter appel devant le Tribunal canadien du commerce extérieur en déposant par écrit un avis d'appel auprès du président et du Tribunal dans les quatre-vingt-dix jours suivant la notification de l'avis de décision.

[...]

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 :

[...]

e) les marchandises ont fait l'objet d'un paiement de droits excédentaire ou erroné résultant d'une erreur de détermination, en application du paragraphe 58(2), de leur origine — dans des cas autres que ceux prévus aux alinéas c.1) ou c.11) —, de leur classement tarifaire ou de leur valeur en douane et elles n'ont pas fait l'objet de la décision prévue à l'un ou l'autre des articles 59 à 61;

(1.1) Pour l'application de la présente loi, à l'exception de l'article 66, le remboursement accordé en application des alinéas (1)c.1), c.11), e) ou f) — ou de l'alinéa (1)g) si le remboursement découle du classement tarifaire, de la valeur en douane ou de l'origine — est assimilé à la révision prévue à l'alinéa 59(1)a).

(2) L'octroi d'un remboursement réclamé en vertu des alinéas (1)a) à c) et d) est subordonné à un avis écrit motivé de réclamation adressé à l'agent dans le délai réglementaire.

(3) L'octroi d'un remboursement réclamé en vertu du paragraphe (1) est subordonné à la condition que :

a) d'une part, le réclamant donne à l'agent toute possibilité d'examiner les marchandises en cause ou, d'une façon générale, d'apprécier les motifs de la réclamation;

b) d'autre part, soit adressée à l'agent une demande de remboursement, présentée selon les modalités et assortie des justificatifs réglementaires, et établie en la forme ainsi qu'avec les renseignements réglementaires dans le délai ci-après suivant la déclaration en détail des marchandises en application du paragraphe 32(1), (3) ou (5) :

(i) quatre ans, pour les réclamations dans les cas prévus aux alinéas (1)a), b), c), c.11), d), e), f) ou g),

(ii) un an ou tout délai supérieur prévu par règlement, pour les réclamations dans les cas prévus à l'alinéa (1)c.1).

(4) Pour l'application de la présente loi, est assimilé à la révision prévue à l'alinéa 59(1)a) le rejet de la demande de remboursement des droits payés sur les marchandises dans les cas suivants :

[...]

b) les cas prévus aux alinéas (1)e), f) ou g), pour le motif que l'origine, le classement tarifaire ou la valeur en douane des marchandises en cause est erroné.

(5) Il est entendu que le rejet de la demande dans les cas prévus aux alinéas (1)c.1), c.11), e), f) ou g) pour le motif que la documentation fournie est incomplète ou inexacte ou pour un motif autre qu'un motif précisé au paragraphe (4) n'est pas, pour l'application de la présente loi, assimilé à la révision de l'origine, du classement tarifaire ou de la valeur en douane aux termes de la présente loi.