



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Appels

ORDONNANCE ET MOTIFS

Appel n° AP-2019-038

9029654 Canada Inc. s/n Sofina
Foods Inc.

c.

Président de l'Agence des services
frontaliers

*Ordonnance et motifs rendus
le lundi 15 mars 2021*

TABLE DES MATIÈRES

ORDONNANCE i

EXPOSÉ DES MOTIFS 1

 CONTEXTE 1

 POSITIONS DES PARTIES 2

 COMPÉTENCE DU TRIBUNAL POUR INSTRUIRE L'APPEL..... 3

 DÉCISION 12

ANNEXE..... 13

EU ÉGARD À un appel interjeté par 9029654 Canada Inc. s/n Sofina Foods Inc. le 5 décembre 2020 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 demande déposée par le président de l'Agence des services frontaliers du Canada le 31 mars 2020, aux termes de l'article 23.1 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*, en vue d'obtenir une ordonnance de rejet de l'appel pour défaut de compétence.

ENTRE

9029654 CANADA INC. S/N SOFINA FOODS INC.

Appelante

ET

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

Intimé

ORDONNANCE

La demande est accueillie. Le Tribunal canadien du commerce extérieur n'a pas compétence pour instruire l'appel. L'appel est donc rejeté.

Georges Bujold

Georges Bujold
Membre président

EXPOSÉ DES MOTIFS

CONTEXTE

[1] Le litige entre les parties qui sous-tend le présent appel porte sur l'utilisation non autorisée d'un certificat d'exonération de droits délivré dans le cadre d'un programme fédéral administré en vertu du *Tarif des douanes*¹. Dans une demande en vue d'une décision présentée aux termes de l'article 23.1 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*², le président de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) affirme que cette affaire ne relève pas de la compétence du Tribunal en vertu de l'article 67 de la *Loi sur les douanes*³, et que l'appel devrait donc être rejeté. Les faits pertinents ayant trait au contexte sont les suivants.

[2] Le 12 juillet 2013, Janes Family Foods Ltd., une entreprise qui a par la suite été achetée par l'appelante, 9209654 Canada Inc. s/n Sofina Foods Inc. (Sofina), et fusionnée avec celle-ci, a importé du poulet congelé au Canada en franchise de droits au moyen d'un certificat d'exonération de droits⁴. Ce certificat n'appartenait pas à l'importatrice et a donc été utilisé à tort.

[3] Dans une lettre datée du 26 février 2018, l'ASFC a informé Sofina de l'erreur⁵. Cette lettre informait également Sofina que, par suite de cette erreur, elle devait rajuster la transaction d'importation et payer la totalité des droits et des taxes applicables, y compris les intérêts, au plus tard le 26 mars 2018. Au 26 mars 2018, Sofina n'avait pas effectué le rajustement nécessaire ni payé les droits, les taxes et les intérêts exigés.

[4] Le 10 juillet 2019, plus de quatre ans après l'importation originale, l'ASFC a délivré le relevé détaillé de rajustement n° 00001-04166247 (RDR original), apparemment à titre de décision aux termes de l'alinéa 59(1)a de la *Loi*. Au moyen du RDR original, l'ASFC a évalué les droits et intérêts supplémentaires payables par Sofina au regard de la transaction d'importation en cause. Cependant, le RDR original indiquait à tort qu'il s'agissait d'une révision aux termes de l'article 59.

[5] Le 13 août 2019, Sofina a payé la cotisation établie dans le RDR original. Le 15 août 2019, plus de six ans après la date d'importation des marchandises, l'ASFC a délivré le RDR n° 00005-01095383-9 (RDR révisé) indiquant qu'il s'agissait d'un rectificatif (formulaire B32) au RDR original en vue de modifier la disposition au titre de laquelle le document original avait été délivré, c'est-à-dire de remplacer le paragraphe 59(1) de la *Loi* par le paragraphe 118(1) du *Tarif des douanes*. Le RDR révisé indique expressément qu'il représente une cotisation établie en vertu du *Tarif des douanes* et qu'il vise à annuler la « décision initiale » (c.-à-d. le RDR original). En outre, il avise Sofina qu'aucune somme n'est due ou payable par suite de la correction puisque le montant dû en lien avec la transaction en cause a déjà été payé. Par conséquent, le RDR révisé précise qu'il s'agit d'un rajustement de « type non monétaire ».

¹ L.C. 1997, ch. 36.

² DORS/91-499 [*Règles du TCCE*].

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

⁴ Il n'est pas contesté que Sofina a assumé la responsabilité concernant les marchandises importées par Janes Family Foods Ltd.

⁵ La lettre était adressée à Janes Family Foods Ltd., mais rien n'indique qu'elle n'a pas été reçue par Sofina, et Sofina ne soutient pas ne pas l'avoir reçue.

[6] Le 9 septembre 2019, soit dans les 90 jours suivant la date du RDR original, Sofina a demandé un réexamen du RDR original par l'ASFC aux termes du paragraphe 60(1) de la *Loi*. Le 11 septembre 2019, Sofina a aussi déposé une demande de contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale en vue d'obtenir l'annulation du RDR révisé.

[7] Le 16 septembre 2019, l'ASFC a informé Sofina, par courriel, que sa demande présentée en vertu de l'article 60 de la *Loi* avait été rejetée au motif que le RDR original avait été corrigé et remplacé par le RDR révisé. Selon ce courriel, Sofina n'avait donc plus d'avis valide au titre du paragraphe 59(2). Par conséquent, l'ASFC a indiqué qu'il n'y avait plus de décision rendue aux termes de l'article 59 qui pouvait faire l'objet d'un réexamen aux termes de l'article 60⁶.

[8] Sofina a déposé un avis d'appel auprès du Tribunal le 5 décembre 2019. Elle a fait valoir que le courriel de l'ASFC daté du 16 septembre 2019 constituait une « non-décision » susceptible d'appel auprès du Tribunal en vertu de l'article 67 de la *Loi*. L'avis d'appel mentionne que l'objet de l'appel est le classement tarifaire des marchandises importées. Toutefois, il énonce la question en litige comme suit : « La validité et le bien-fondé de la décision rendue aux termes du paragraphe 59(1) (OOOOHI0416624-7, datée du 10 juillet 2019) et le rejet du recours auprès de l'ASFC en vue d'obtenir une décision à l'égard de la décision rendue aux termes du paragraphe 59(1), de même que la validité et le bien-fondé de la délivrance d'un rectificatif (formulaire B32) par l'ASFC à l'égard de la transaction no 00001-00416624-7 » [traduction].

[9] La demande datée du 31 mars 2020 dans laquelle l'ASFC prie le Tribunal de rejeter l'appel pour défaut de compétence a été présentée à la suite du dépôt du mémoire de Sofina le 3 février 2020.

POSITIONS DES PARTIES

[10] L'ASFC soutient que le Tribunal n'a pas compétence pour instruire le présent appel. Selon elle, la compétence du Tribunal se limite aux questions d'origine, de classement tarifaire et de valeur en douane des marchandises importées. L'ASFC réitère qu'il n'y avait pas de décision rendue aux termes de l'article 60 que Sofina pouvait porter en appel devant le Tribunal. L'ASFC estime qu'elle n'a pas, et qu'elle ne pouvait pas, rendre une décision aux termes des articles 58 à 60 de la *Loi* en se fondant sur les faits de l'espèce puisque l'objet du RDR original était l'utilisation non autorisée d'un certificat délivré dans le cadre d'un programme d'exonération de droits, ce qui n'a rien à voir avec le calcul des droits en vertu de la *Loi*.

[11] Ainsi, l'ASFC affirme qu'il ne s'agit pas d'une situation dans laquelle elle a, à tort, refusé d'agir ou d'exercer sa compétence en vertu de la *Loi*. Elle précise que son intention, au moment où elle a délivré le RDR original, était d'établir une cotisation de droits au titre de l'article 118 du *Tarif des douanes*. Elle affirme également qu'elle peut légitimement modifier une décision pour corriger une erreur en exprimant son intention manifeste. L'ASFC ajoute que la Cour fédérale, et non le Tribunal, a compétence pour annuler des décisions rendues au titre de l'article 118 du *Tarif des douanes*.

⁶ À cet égard, il convient de souligner qu'en vertu du paragraphe 60(1) de la *Loi*, seule une 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 ».

[12] Sofina soutient que le Tribunal a compétence pour instruire l'appel selon les directives données dans diverses affaires, notamment dans l'arrêt *C.B. Powell II (CAF)*⁷ rendu par la Cour d'appel fédérale. Sofina affirme que le RDR original est incorrect, ce dont les parties conviennent. Selon Sofina, les erreurs commises dans des décisions rendues aux termes du paragraphe 59(1) de la *Loi* ne peuvent être corrigées ou autrement traitées que suivant le mécanisme de recours prévu par la *Loi*. Sofina soutient qu'elle a droit à une décision rendue aux termes de l'article 60 ainsi qu'au remboursement des droits payés étant donné que ceux-ci ont été payés conformément à une décision invalide. Bref, Sofina conteste le pouvoir et la capacité de l'ASFC de délivrer le RDR révisé et d'annuler le RDR original au moyen d'un rectificatif (formulaire B32). En outre, elle affirme que la dernière cotisation de droits établie était prescrite. Toutefois, Sofina ne conteste pas le fait que le certificat d'exonération de droits a été utilisé à tort.

COMPÉTENCE DU TRIBUNAL POUR INSTRUIRE L'APPEL

[13] La question soulevée par l'ASFC et examinée par le Tribunal est celle de savoir si ce dernier a compétence pour instruire le présent appel, qui découle du rejet, par l'ASFC, de la demande de révision ou de réexamen présentée par Sofina en vertu de l'article 60 de la *Loi*. Le fond de la question est de savoir si une telle « non-décision » est susceptible d'appel devant le Tribunal dans les circonstances décrites précédemment. Les dispositions législatives pertinentes sont reproduites en annexe des présents motifs.

[14] Selon le cadre prévu par la *Loi*, un litige qui découle d'une décision de l'ASFC sur l'origine, le classement tarifaire, la valeur en douane ou le marquage des marchandises importées devrait normalement être entendu par le Tribunal. Le paragraphe 67(1) prévoit 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.

[15] En l'espèce, l'ASFC n'a rendu aucune décision aux termes des articles 60 ou 61 de la *Loi*. Le Tribunal doit décider si, malgré l'absence d'une telle décision, il a compétence pour instruire le présent appel au regard du cadre législatif applicable et des faits pertinents. Si le Tribunal détermine qu'il a compétence et qu'il rend une décision aux termes de l'article 67, la décision du Tribunal est alors susceptible de recours devant la Cour d'appel fédérale sur tout point de droit⁸. Il convient de noter que le Tribunal ne peut plus s'attendre à ce que les parties portent les conflits de compétence devant la Cour fédérale puisque la Cour d'appel fédérale a statué qu'en l'absence de circonstances exceptionnelles, la Cour fédérale n'a pas compétence pour trancher de telles questions⁹.

⁷ *C.B. Powell Limited c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada*, 2011 CAF 137 [*C.B. Powell II (CAF)*].

⁸ Article 68 de la *Loi*.

⁹ *Sa Majesté la Reine c. Fritz Marketing*, 2009 FCA 62 [*Fritz Marketing*] aux par. 31 et seq.; voir aussi *Président de l'Agence des services frontalier du Canada c. C.B. Powell Limited*, 2010 CAF 61 [*C.B. Powell I (CAF)*] au par. 4.

[16] Dans la décision *Pier 1 Imports (U.S.)*¹⁰ rendue récemment, la Cour fédérale a déclaré 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 compétence¹¹.

[17] La Cour d'appel fédérale a aussi indiqué clairement qu'une « non-décision » de l'ASFC ou le refus de celle-ci d'exercer sa compétence en application de la *Loi* peut constituer une « décision » susceptible d'appel devant le Tribunal. La Cour a déclaré ce qui suit : « Le 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 selon le cadre prévu par la loi constitue une “décision” susceptible d'appel devant le TCCE. »¹² Toutefois, cela ne veut pas dire que le Tribunal a compétence pour instruire n'importe quel appel portant sur des « non-décisions », qui sont peut-être mieux caractérisées comme des « décisions implicites » par l'ASFC pour l'application de l'article 60¹³.

[18] Cette question a été éclaircie par la Cour d'appel fédérale et par le Tribunal dans des affaires subséquentes. Par exemple, dans la décision *C.B. Powell*¹⁴, le Tribunal a souligné qu'il ne pouvait pas attribuer au terme « décision » un sens qui serait contraire au cadre global prévu par la loi et notamment à la compétence législative qui lui est accordée par le législateur. Le Tribunal a aussi déclaré ce qui suit :

Le pouvoir de connaître d'un appel accordé au Tribunal par le paragraphe 67(1) de la *Loi* est conditionnel à ce qu'une « décision » ait été rendue antérieurement par le président de l'ASFC aux termes du paragraphe 60(1).

La Cour d'appel fédérale, dans *Moumdjian c. Canada (Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité)*, a affirmé que « [...] l'expression “décision ou ordonnance” n'a pas un sens figé ou précis, mais que ce sens est plutôt tributaire du cadre législatif [...] ». À cet égard, le Tribunal convient avec l'ASFC 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).¹⁵

[Nos italiques, notes de bas de page omises]

¹⁰ *Pier 1 Imports (U.S.) c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CF 963 [*Pier 1 Imports (U.S.)*].

¹¹ *Pier 1 Imports (U.S.)* au par. 29.

¹² *C.B. Powell I (CAF)* au par. 35.

¹³ À cet égard, dans *C.B. Powell II (CAF)* aux par. 31-34, la Cour d'appel fédérale a retenu l'interprétation du Tribunal selon laquelle le paragraphe 67(1) de la *Loi* permet l'instruction d'appels de *décisions implicites* de l'ASFC.

¹⁴ *C.B. Powell c. Président de l'Agence des services frontalier du Canada* (11 août 2010), AP-2010-007 et AP-2010-008 (TCCE) [*C.B. Powell*].

¹⁵ *C.B. Powell* aux par. 28-29. Le Tribunal souligne que, bien qu'il n'en est pas fait mention dans *C.B. Powell*, en plus de déterminer l'origine, le classement tarifaire et la valeur en douane, aux termes du paragraphe 59(2) de la *Loi*, un agent des douanes et le président de l'ASFC peuvent aussi décider de la conformité des marques aux termes du paragraphe 60(1).

[19] La Cour d'appel fédérale a maintenu l'interprétation faite par le Tribunal dans cette affaire. Plus particulièrement, elle a confirmé que seuls les « révisions » ou les « réexamens » prononcés par le président de l'ASFC, en application du paragraphe 60(1), à l'égard de l'un des trois éléments dans le calcul des droits (origine, classement tarifaire et valeur en douane) pourraient être considérés comme des « décisions » susceptibles d'appel devant le Tribunal. La cour a ajouté qu'il y aura des situations dans lesquelles le Tribunal conclura que des décisions implicites ont été rendues à l'égard d'au moins un de ces éléments. Comme l'a déclaré la cour, « [b]ien entendu, il appartiendra au Tribunal de le juger selon chaque espèce. Dans les décisions qu'il rendra sur ce point, le Tribunal devra examiner les objectifs de la partie III de la Loi et le régime administratif »¹⁶.

[20] Ainsi, il *peut* y avoir des situations dans lesquelles le Tribunal conclura que l'ASFC a rendu des décisions implicites susceptibles d'appel devant le Tribunal au titre du paragraphe 67(1) de la *Loi*. Ces situations doivent être examinées au cas par cas¹⁷.

[21] En lui-même, le refus ou le défaut de l'ASFC de procéder à une révision en application de l'article 60 de la *Loi* ne constitue pas nécessairement une décision implicite rendue par l'ASFC aux termes de l'article 60 aux fins d'un appel devant le Tribunal fondé sur le paragraphe 67(1). Cette conclusion est appuyée par l'analyse et la décision du Tribunal dans l'affaire *C.B. Powell*.

[22] La question à trancher dans cet appel était celle de savoir si le refus de l'ASFC de procéder à une révision de l'origine constituait une décision susceptible d'appel devant le Tribunal. Dans l'affaire *C.B. Powell*, le Tribunal a conclu qu'il n'y avait eu en fait aucune révision de l'origine par un agent des douanes en application du paragraphe 59(2) de la *Loi* et que, par conséquent, aucune demande ne pouvait être présentée à l'ASFC afin que soit réexaminée l'origine des marchandises en cause en application de l'article 60. Le Tribunal a établi que plutôt que d'être une décision aux termes de l'article 60, l'avis de rejet délivré par l'ASFC était « [...] un avis administratif informant C.B. Powell qu'elle ne remplissait pas les critères prévus par la Loi pour déposer une demande de réexamen en vertu du paragraphe 60(1) »¹⁸ [traduction].

[23] En conséquence, pour que le Tribunal ait compétence aux fins du paragraphe 67(1) de la *Loi*, une révision doit avoir été effectuée par un agent des douanes à l'égard de l'origine, du classement tarifaire ou de la valeur en douane des marchandises importées en application du paragraphe 59(2). En l'absence d'une telle révision, le président de l'ASFC n'a pas le pouvoir de rendre une décision aux termes de l'article 60, et le Tribunal n'a pas compétence pour instruire un appel interjeté en vertu de l'article 67¹⁹.

¹⁶ *C.B. Powell II (CAF)* aux par. 25-34.

¹⁷ À cet égard, voir aussi *Landmark Trade Services c. Président de l'Agence des services frontalier du Canada* (13 janvier 2020), AP-2019-002 (TCCE) au par. 19.

¹⁸ *C.B. Powell* au par. 41.

¹⁹ Par souci d'exhaustivité, il est à noter que même si le Tribunal n'a pas fait mention d'une décision sur la conformité des marques dans *C.B. Powell*, cette question peut aussi faire l'objet d'une décision rendue par un agent des douanes, dont l'avis pourrait être donné à l'importateur aux termes du paragraphe 59(2) de la *Loi*. Ainsi, selon le raisonnement du Tribunal, une décision effective sur la conformité des marques rendue par un agent des douanes doit précéder l'examen de la question par le président de l'ASFC et, par la suite, permettre au Tribunal d'exercer sa compétence dans l'éventualité d'une révision ou d'un réexamen par le président sur la question de la conformité des marques aux termes de l'article 60.

[24] En résumé, la *Loi* prévoit un mécanisme à plusieurs étapes pour contester les cotisations de droits de douane. Cependant, elle limite clairement à l'origine, au classement tarifaire, à la valeur en douane ou au marquage des marchandises importées les questions qui peuvent être tranchées par le président de l'ASFC et, par la suite, par le Tribunal suivant le cadre législatif. Cette conclusion est confirmée par le paragraphe 60(1), qui prévoit ce qui suit :

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.*

[Nos italiques]

[25] En l'absence d'une décision antérieure sur l'origine, le classement tarifaire, la valeur en douane ou le marquage des marchandises importées rendue par un agent des douanes aux termes des articles 57.01 à 59 de la *Loi*, il n'y a rien que le président de l'ASFC peut réviser ou réexaminer en application du paragraphe 60(4). Pour cette raison, on ne peut pas dire, dans de telles circonstances, que le président a rendu une décision implicite sur l'une ou l'autre de ces questions ni qu'il a refusé d'exercer sa compétence pour réviser ou réexaminer l'origine, le classement tarifaire, la valeur en douane ou le marquage des marchandises importées sous le régime de la *Loi*. Si aucune décision sous-jacente n'a été rendue par un agent des douanes ou par le président à l'égard de ces questions, il s'ensuit que le Tribunal, dont la compétence *ratione materiae* est limitée aux questions prévues par la *Loi*, n'a pas le pouvoir d'intervenir.

[26] En effet, s'il instruisait un appel en se fondant sur l'autorité présumée du paragraphe 67(1) de la *Loi* alors que nulle décision n'a été rendue sur l'une de ces questions (soit réellement ou par implication nécessaire) par le président de l'ASFC, qui est l'instance désignée par le paragraphe 60(1) pour rendre de telles décisions, le Tribunal excéderait la compétence qui lui est conférée dans le cadre législatif. Une fois de plus, la *Loi* n'autorise pas le Tribunal à statuer sur toutes les questions de droit soulevées dans tout appel dont il est saisi. La compétence du Tribunal est limitée par la loi.

[27] Par exemple, le Tribunal a déjà conclu antérieurement que sa compétence ne s'étend pas au caractère équitable de l'application avec effet rétroactif d'une modification législative²⁰, au calcul approprié des intérêts sur des droits impayés²¹ ni au caractère adéquat d'une garantie donnée au ministre du Revenu national comme condition préalable à une révision aux termes de l'article 60 de la *Loi*²². Ce sont clairement des questions d'administration et d'application de la loi qui ne relèvent pas de la compétence du Tribunal.

²⁰ Voir l'ordonnance de procédure dans *Gammon Trading Co. Ltd. c. Commissaire de l'Agence des services frontalier du Canada* (21 avril 2004), AP-2003-012 (TCCE).

²¹ *Ibid.*

²² *Volpak Inc. c. Président de l'Agence des services frontalier du Canada* (8 novembre 2010), AP-2010-031 (TCCE).

[28] De même, en l'espèce, l'objet de l'appel n'est pas lié, de quelque façon que ce soit, à la détermination de l'origine, du classement tarifaire, de la valeur en douane ou du marquage des marchandises importées en vertu des dispositions pertinentes de la *Loi*. En fait, au moment de la production du RDR original, il n'était plus légalement possible pour un agent des douanes de rendre une décision sur ces questions. Plus précisément, l'ASFC ne pouvait plus procéder à une révision de l'origine, du classement tarifaire ou de la valeur en douane et Sofina ne pouvait plus apporter de corrections relativement à ces questions puisque le délai de quatre ans énoncé aux articles 32.2 et 59 avait expiré. Comme dans l'affaire *C.B. Powell*, aucune demande ne pouvait donc être présentée au président de l'ASFC aux fins de la révision de ces questions en application de l'article 60. En bref, selon les faits de l'espèce, Sofina ne satisfait pas aux critères prévus par la *Loi* pour pouvoir présenter une demande de réexamen en vertu de l'article 60 et obtenir une décision du président aux termes de cette même disposition.

[29] Néanmoins, Sofina se fonde sur la décision *Grodan*²³ pour alléguer que la compétence du Tribunal en vertu de la *Loi* ne se limite pas aux étroites questions de fond du classement tarifaire, de l'origine ou de la valeur en douane des marchandises importées. S'appuyant sur ce précédent, Sofina soutient que la compétence du Tribunal s'étend à la détermination tant du bien-fondé que de la validité des décisions rendues par l'ASFC aux termes des articles 59 et 60. Elle affirme que le Tribunal devrait déclarer que le RDR original délivré au titre du paragraphe 59(1) était incorrect, comme l'a admis l'ASFC, et ordonner le remboursement des droits perçus par suite de cette décision.

[30] Cependant, l'affaire *Grodan* est différente. Dans cette affaire, la position de l'appelante était que la décision rendue aux termes de l'article 60 de la *Loi*, qui faisait l'objet de l'appel, était invalide, car les décisions sous-jacentes rendues aux termes de l'article 59 étaient elles-mêmes invalides (c.-à-d. parce que l'ASFC n'avait pas rendu ces décisions dans les délais prescrits). L'ASFC a affirmé que le Tribunal n'avait pas compétence pour trancher la question du délai dans lequel des décisions sont rendues aux termes de l'alinéa 59(1)b) car, en vertu de l'article 67, il n'aurait compétence qu'à l'égard d'appels de décisions rendues aux termes de l'article 60.

[31] Le Tribunal a rejeté l'argument de l'ASFC et a essentiellement conclu qu'en vertu de l'article 67 de la *Loi* il a compétence pour trancher des questions accessoires soulevées dans le cadre de litiges concernant l'origine, le classement tarifaire ou la valeur en douane des marchandises importées. Dans l'affaire *Grodan*, cela signifiait qu'il avait compétence pour statuer non seulement sur le bien-fondé de la décision concernant le classement tarifaire des marchandises importées rendue par l'ASFC aux termes de l'article 60, mais également sur la validité de celle-ci. En effet, comme l'a souligné le Tribunal, si une décision de classement tarifaire rendue aux termes de l'article 60 est mal fondée sur le fond, elle ne peut être maintenue. De la même manière, si elle est invalide pour des motifs de compétence, elle ne doit pas non plus être maintenue. Suivant ce raisonnement, le Tribunal a établi que sa compétence en vertu de l'article 67 avait pour effet de lui donner le pouvoir d'examiner et, si nécessaire, de réétudier la validité de décisions rendues aux termes de l'article 59, qui sous-tendent toute décision sur les questions pertinentes rendue aux termes de l'article 60 à l'égard de laquelle un appel est directement interjeté devant le Tribunal.

[32] Comme on peut le constater, dans l'affaire *Grodan*, il y avait une question de classement tarifaire sous-jacente qui s'inscrivait directement dans le cadre des questions qui peuvent être tranchées par l'ASFC et le Tribunal en vertu de la *Loi*. En l'espèce, il n'existe pas de telles questions

²³ *Grodan Inc. c. Président de l'Agence des services frontalier du Canada* (1^{er} juin 2012), AP-2011-031 (TCCE) [*Grodan*].

et, contrairement à l'appelante dans l'affaire *Grodan*, Sofina ne sollicite pas un redressement qui peut être obtenu au moyen du mécanisme de recours prévu par la *Loi*, c'est-à-dire la révision des décisions antérieures de l'ASFC concernant l'origine, le classement tarifaire, la valeur en douane ou le marquage des marchandises importées.

[33] Interprétée correctement, la décision *Grodan* n'appuie donc pas la thèse selon laquelle le Tribunal jouit d'une vaste compétence pour statuer sur la validité des décisions réputées avoir été rendues aux termes de l'article 59 de la *Loi*, peu importe les circonstances. De l'avis du Tribunal, pour qu'il puisse se pencher sur la validité de telles décisions, la question de fond en litige et le redressement demandé par l'importateur doivent pouvoir être traités au moyen du processus prévu par la *Loi*.

[34] Le Tribunal doit aussi rejeter l'argument de Sofina selon lequel le paragraphe 59(6) de la *Loi* signifie que le RDR original ne pouvait pas être modifié par des moyens autres que par une révision ou un réexamen par le président de l'ASFC en application des articles 60 et 61. Bien que le paragraphe 59(6) prévoit qu'une décision rendue aux termes de l'article 59 n'est susceptible « [...] de restriction, d'interdiction, d'annulation, de rejet ou de toute autre forme d'intervention que dans la mesure et selon les modalités prévues au paragraphe 59(1) ou aux articles 60 ou 61 », dans le contexte de la partie III, il est clair que la « décision » à laquelle renvoie cette disposition est une décision rendue par un agent des douanes sur l'origine, le classement tarifaire, la valeur en douane ou le marquage des marchandises importées²⁴. Ce sont les seules questions qu'un agent des douanes est autorisé à trancher dans les décisions rendues aux termes de l'article 59.

[35] En d'autres mots, pour que s'applique la clause privative prévue au paragraphe 59(6), la décision contestée doit concerner au moins l'une de ces questions. Autrement, le président de l'ASFC devrait trancher des questions qui débordent du cadre de son pouvoir de réexamen limité en vertu de la *Loi*²⁵. Le Tribunal juge qu'un tel résultat serait contraire au cadre global prévu par la loi et à l'objet de ce régime administratif.

[36] Il ne fait aucun doute qu'un objectif important de la partie III de la *Loi* est de veiller à ce que le calcul des droits de douane applicables soit fondé sur une détermination adéquate de l'origine, du classement tarifaire et de la valeur en douane des marchandises importées. Toutefois, la *Loi* ne prévoit aucun mécanisme permettant aux importateurs de contester, devant le Tribunal, n'importe quelle décision administrative ou d'application de la loi rendue par l'ASFC et ses représentants. La *Loi* confère seulement au Tribunal le pouvoir de trancher « [...] certaines questions de manière efficace une fois pour toutes »²⁶.

²⁴ La partie III de la *Loi* régit le « Calcul des droits » et établit le processus de règlement des différends relatifs à la « Détermination [la révision et le réexamen] de l'origine, du classement tarifaire et de la valeur en douane des marchandises importées [...] ».

²⁵ Sur réception d'une demande aux termes de l'article 60 de la *Loi*, le président est tenu en droit de procéder aux interventions suivantes prévues au paragraphe 60(4) : 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. Aucune de ces options n'est possible au vu des faits de l'espèce. Une lecture contextuelle du paragraphe 59(6) indique donc que cette disposition ne s'applique qu'aux recours subséquents dans la mesure où une révision ou un réexamen de l'origine, du classement tarifaire ou de la valeur en douane, ou d'une décision sur la conformité des marques a en effet été fait aux termes de l'article 59.

²⁶ *Canada (Procureur général) c. Bri-Chem Supply Ltd.*, 2016 CAF 257 au par. 42.

[37] À cet égard, le Tribunal souligne que, dans la décision *Pier I Imports (U.S.)*, la Cour fédérale s'est penchée sur le cadre prévu par la *Loi*, en commençant par l'article 58, qui édicte qu'un agent des douanes peut, au départ, déterminer « l'origine, le classement tarifaire et la valeur en douane des marchandises importées ». Après avoir correctement souligné que les dispositions régissant chaque palier d'appel interne comprennent une clause privative, y compris le paragraphe 59(6), la cour a déclaré ce qui suit :

En conséquence, lorsqu'une partie demande un redressement qui pourrait être obtenu au moyen du processus prévu par la *Loi*, ou qu'elle soulève une question pouvant être tranchée au moyen du même processus, l'article 18.5 de la *Loi sur les Cours fédérales* prive notre Cour de la compétence pour entendre l'affaire²⁷.

[38] Dans la mesure où une question soulevée par une partie *n'est pas* une question qui peut être tranchée au moyen du processus prévu par la *Loi*, comme en l'espèce, il s'ensuit que la Cour fédérale *n'est pas* privée de la compétence pour instruire l'affaire. La demande de révision du RDR original présentée par Sofina ne comprenait pas une demande visant à réviser l'origine, le classement tarifaire, la valeur en douane ou le marquage des marchandises importées. Au contraire, Sofina a expressément reconnu dans sa demande que les « [a]rticles 32 et 59 [concernent] uniquement les questions liées à l'origine, au classement tarifaire, à la valeur en douane ou au marquage » et que « [...] la question en litige dans le présent appel concerne l'utilisation d'un certificat d'exonération de droits »²⁸ [traduction].

[39] Rien dans le libellé du RDR original ne pourrait raisonnablement être interprété comme étant lié à l'une ou l'autre des questions limitées que le Tribunal est habilité à trancher par le législateur en vertu de la *Loi*. Dans ces circonstances, le Tribunal voit mal comment l'article 67 pourrait être interprété de façon à lui conférer compétence pour statuer sur la validité d'une décision qui a, de toute façon, été par la suite annulée et remplacée par une décision révisée par l'ASFC. Dans le même ordre d'idées, l'article 67 ne confère pas au Tribunal le pouvoir de statuer sur la capacité de l'ASFC de corriger une décision qui invoquait manifestement par erreur l'article 59 à titre de disposition habilitante.

[40] Le Tribunal est conscient que dans l'arrêt *Fritz Marketing*, la Cour d'appel fédérale s'est penchée sur l'absence apparente de compétence de la Cour fédérale quant au contrôle de décisions rendues aux termes de la *Loi*. Dans cette affaire, l'importatrice alléguait que les RDR délivrés par l'ASFC étaient invalides puisqu'ils étaient fondés sur des éléments de preuve obtenus d'une manière contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*). S'exprimant au nom de la cour, la juge Sharlow a soutenu que les clauses privatives comprises dans la *Loi* « [...] prive[nt] la Cour fédérale de la compétence d'annuler un relevé détaillé de rajustement pour quelque motif que ce soit »²⁹. Elle a souligné que rien n'empêchait le TCCE de tenir compte de l'argument de l'importatrice fondé sur la *Charte* et d'exclure des éléments de preuve, s'il était nécessaire de le faire.

[41] Dans cette affaire, il y avait une question sous-jacente liée à la valeur en douane qui avait été soumise à bon droit au Tribunal et que celui-ci avait le pouvoir de trancher en vertu de la *Loi*. Par conséquent, les décisions de l'ASFC en cause concernaient un élément de la formule utilisée pour calculer les droits d'importation applicables aux termes de la *Loi* et il ne faisait aucun doute que le

²⁷ *Pier I Imports (U.S.)* au par. 24.

²⁸ Pièce AP-2019-038-03 à la p. 18.

²⁹ *Fritz Marketing* au par. 33.

redressement demandé par l'appelante pouvait être obtenu au moyen du processus prévu par la *Loi*. Dans de telles circonstances, puisque la *Loi* prévoit un recours adéquat, il n'y avait effectivement aucune raison que la Cour fédérale intervienne pour annuler un RDR délivré par l'ASFC.

[42] Le commentaire de la juge Sharlow disant que la Cour fédérale était complètement privée de la compétence d'annuler un RDR a été fait avec ces considérations à l'esprit. De l'avis du Tribunal, ce serait une erreur d'interpréter ce commentaire comme s'il signifiait que la compétence de la Cour fédérale est écartée par le paragraphe 59(6) de la *Loi* dans une situation, comme en l'espèce, où la décision contestée de l'ASFC porte sur une question qui n'est manifestement pas régie par la *Loi*.

[43] Quoiqu'il en soit, le Tribunal ajoute que la Cour d'appel fédérale a précisé dans un arrêt subséquent, soit dans l'arrêt *C.B. Powell I (CAF)*, que dans des circonstances exceptionnelles, le recours aux tribunaux peut être nécessaire avant que les parties n'aient épuisé leurs droits et leurs recours dans le cadre du processus administratif prévu à la partie III de la *Loi* :

La *Loi* prévoit un processus administratif qui consiste en une série de décisions et d'appels et qui, à moins de circonstances exceptionnelles, doit être suivi jusqu'au bout. Dans le cadre de ce processus administratif, le législateur fédéral a confié le pouvoir de prendre des décisions non pas aux tribunaux judiciaires, mais à divers décideurs et à un tribunal administratif, le TCCE. À défaut de circonstances extraordinaires, lesquelles n'existent pas en l'espèce, 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 »³⁰.

[44] Une fois de plus, le pouvoir décisionnel conféré aux divers représentants de l'ASFC et au Tribunal en vertu de la *Loi* n'englobe pas les décisions concernant l'utilisation irrégulière d'un certificat d'exonération de droits et la cotisation de droits qui en découle conformément au *Tarif des douanes*. Conclure que le processus administratif prévu par la *Loi* doit être suivi en entier dans cette situation irait à l'encontre des dispositions applicables et, surtout, du pouvoir décisionnel conféré au Tribunal dans le cadre législatif. Par conséquent, les faits de l'espèce donnent lieu à des circonstances extraordinaires qui empêchent le Tribunal d'instruire l'appel.

[45] En résumé, bien qu'il puisse exister des situations où l'ASFC a rendu des décisions implicites susceptibles d'appel devant le Tribunal, ce n'est pas le cas en l'espèce. Avant de conclure qu'une décision implicite a été rendue, le Tribunal doit prendre en compte les objectifs de la *Loi* et la nature du régime administratif. Le cadre législatif limite clairement la compétence du Tribunal aux questions d'origine, de classement tarifaire et de valeur en douane (y compris, au besoin, aux questions accessoires, comme les délais, qui doivent être prises en compte pour décider si les décisions rendues antérieurement par l'ASFC sur ces questions étaient valides)³¹. Cependant, en l'espèce, aucune décision antérieure de l'ASFC n'est liée à la compétence du Tribunal de trancher les

³⁰ *C.B. Powell I (CAF)* au par. 4.

³¹ Le paragraphe 67(3) de la *Loi* prévoit que le Tribunal « [...] peut statuer sur l'appel prévu au paragraphe (1), selon la nature de l'espèce, par ordonnance, constatation ou déclaration [...] ». En outre, l'article 16 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* prévoit que la mission et les pouvoirs du Tribunal sont, *inter alia*, de « [...] connaître de tout appel pouvant y être interjeté en vertu de toute autre loi fédérale [p. ex. *Loi sur les douanes*] ou de ses règlements et des questions connexes [...] » [nos italiques]. Prises dans leur ensemble, ces dispositions établissent que seules les ordonnances, les constatations ou les déclarations qui sont liées à des questions de classement tarifaire, de valeur en douane, d'origine ou de conformité des marques de marchandises importées peuvent être rendues par le Tribunal aux termes de l'article 67.

questions d'origine, de classement tarifaire, de valeur en douane ou de marquage des marchandises importées. En réalité, le fondement de l'appel de Sofina n'a rien à voir avec ces quatre questions.

[46] Comme l'a fait valoir l'ASFC, le litige en l'espèce ne porte pas sur l'origine, le classement tarifaire ou la valeur en douane des marchandises importées, mais plutôt sur une cotisation de droits établie à la suite de l'utilisation irrégulière d'un certificat d'exonération de droits. Par conséquent, le président de l'ASFC n'a pas refusé d'exercer sa compétence ou n'a pas rendu de « non-décision ». En fait, le président n'avait pas compétence pour rendre une décision aux termes de l'article 60 de la *Loi* puisque la disposition ne s'appliquait pas aux faits de l'espèce, qui étaient plutôt visés par l'article 118 du *Tarif des douanes*. La décision de l'ASFC aux termes de l'article 59 a été rendue par erreur puisqu'elle ne portait sur aucune des questions qui peuvent faire l'objet d'une révision par un agent des douanes en application de cette disposition et que l'ASFC ne pouvait plus se prononcer sur ces questions au moment où la décision a été rendue.

[47] Il est évident que l'ASFC entendait rendre une décision sur le fondement de l'article 118 du *Tarif des douanes*, mais qu'elle a, à tort, renvoyé aux articles 32.2, 59 et 60 de la *Loi* dans le RDR original. Bien qu'il s'agisse d'une question qui, en définitive, devrait être tranchée par la Cour fédérale, le Tribunal accepte l'argument de l'ASFC selon lequel les décideurs administratifs sont autorisés à corriger les « erreurs involontaires ou les omissions » [traduction] qui ne reflètent pas l'intention évidente du décideur³², ce qui a été fait dans le RDR révisé. Quoi qu'il en soit, lorsque l'ASFC commet une erreur involontaire ou une omission en identifiant les dispositions législatives précises aux termes desquelles une décision est rendue, comme elle l'a fait en l'espèce, cela n'a pas pour effet de rendre la situation en cause assujettie à la compétence du Tribunal. Ce qui importe, c'est la teneur de la décision qui a été rendue.

[48] Le Tribunal n'a pas compétence pour instruire le présent appel puisque, dans les circonstances, il n'y avait pas (et ne pouvait pas y avoir) de décision rendue par l'ASFC aux termes de l'article 60 de la *Loi*.

[49] En dernière analyse, le Tribunal n'a pas compétence pour examiner la décision de l'ASFC d'établir des cotisations au titre de l'article 118 du *Tarif des douanes*, que la décision soit prescrite ou non.

[50] Pour ces motifs, il ne s'agit pas en l'espèce d'un cas où l'ASFC a rendu une décision implicite qui peut être examinée par le Tribunal dans le cadre d'un appel interjeté en vertu de l'article 67 de la *Loi*. Contrairement à l'affaire *Tenneco*³³, il ne peut être dit que l'ASFC a rendu, ou refusé de rendre, des décisions ayant trait au classement tarifaire, à la valeur en douane, à l'origine et au marquage de marchandises importées ou qu'elle a, à tort, refusé d'agir en temps voulu, de telle sorte que le Tribunal pourrait conclure que son inaction constitue une décision négative qu'il pourrait examiner dans un appel en vertu de l'article 67. Simplement dit, il n'y a pas de litige sous-jacent ayant trait à l'origine, au classement tarifaire, à la valeur en douane ou au marquage qui pourrait donner compétence au Tribunal pour instruire l'appel, c'est-à-dire rendre applicables les dispositions énoncées aux articles 59, 60 et 67 de la *Loi*. Un litige concernant la décision négative rendue par l'ASFC en l'espèce ne peut pas faire l'objet d'un appel devant le Tribunal.

³² Voir pièce AP-2019-038-11 à la p. 2 et les autorités qui y figurent.

³³ *Tenneco Automotive Operating Company Inc. c. Président de l'Agence des services frontalier du Canada* (12 mars 2020), AP-2019-019 (TCCE).

DÉCISION

[51] La demande de l'ASFC aux termes de l'article 23.1 des *Règles du TCCE* est accueillie. Le Tribunal n'a pas compétence pour instruire l'appel et l'appel est rejeté.

Georges Bujold

Georges Bujold

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;

[...]

(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.

[...]

(6) La révision ou le réexamen fait en vertu du présent article ne sont susceptibles de restriction, d'interdiction, d'annulation, de rejet ou de toute autre forme d'intervention que dans la mesure et selon les modalités prévues au paragraphe 59(1) ou aux articles 60 ou 61.

[...]

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) La personne qui n'a pas interjeté appel dans le délai prévu à l'article 67 peut présenter au Tribunal canadien du commerce extérieur une demande de prorogation du délai pour interjeter appel. Le tribunal peut faire droit à la demande et imposer les conditions qu'il estime justes.

Tarif des douanes

118 (1) Si, en cas d'exonération ou de remise accordée en application de la présente loi, sauf l'article 92, ou de remise accordée en application de l'article 23 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, une condition de l'exonération ou de la remise n'est pas observée, la personne défaillante est tenue, dans les quatre-vingt-dix jours ou dans le délai réglementaire suivant le moment de l'inobservation, de :

- a) déclarer celle-ci à un agent d'un bureau de douane;
- b) payer à Sa Majesté du chef du Canada les droits faisant l'objet de l'exonération ou de la remise, sauf si elle peut produire avec sa déclaration les justificatifs, que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile juge convaincants, pour établir un des faits suivants :
 - (i) au moment de l'inobservation de la condition, un drawback ou un remboursement aurait été accordé si les droits avaient été payés,
 - (ii) les marchandises sont admissibles à un autre titre à l'exonération ou à la remise prévue par la présente loi ou à la remise prévue par la *Loi sur la gestion des finances publiques*.