

Date : 20061221

Dossier : A-608-05

Référence : 2006 CAF 417

**CORAM : LA JUGE DESJARDINS
LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE PELLETIER**

ENTRE :

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

appelant

et

DECOLIN INC.

intimée

Audience tenue à Montréal (Québec), le 8 novembre 2006

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 21 décembre 2006

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE LÉTOURNEAU

**Y A SOUCRIT :
MOTIFS CONCOURANTS :**

**LA JUGE DESJARDINS
LE JUGE PELLETIER**

Date : 20061221

Dossier : A-608-05

Référence : 2006 CAF 417

**CORAM : LA JUGE DESJARDINS
LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE PELLETIER**

ENTRE :

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

appellant

et

DECOLIN INC.

intimée

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE LÉTOURNEAU

[1] Le présent appel porte sur une question de classement tarifaire de marchandises importées. Il est interjeté en vertu de l'article 67 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985 (2^e suppl.), ch. 1 (la Loi), à l'encontre d'une décision du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal).

[2] L'affaire porte sur des nappes, des chemins de table, des napperons et des serviettes de table en polyester avec motif de Noël qui ont été importés le 25 septembre 2001. L'appelant a classé les

marchandises en question dans le numéro tarifaire 6302.53.90. L'intimée a contesté la décision de l'appelant en alléguant que les marchandises auraient dû être classées dans le numéro tarifaire 9505.10.00 à titre d'articles pour fêtes de Noël.

[3] Je reproduis les deux positions du tarif :

<u>Chapter 63</u>		<u>Chapitre 63</u>	
63.02	Bed linen, table linen, toilet linen and kitchen linen.	63.02	Linge de lit, de table, de toilette ou de cuisine.
6302.53	Of man-made fibres	6302.53	De fibres synthétiques ou artificielles
6302.53.90	Other	6302.53.90	Autres
 <u>Chapter 95</u>		 <u>Chapitre 95</u>	
95.05	Festive, carnival or other entertainment articles, including conjuring tricks and novelty jokes.	95.05	Articles pour fêtes, carnaval ou autres divertissements, y compris les articles de magie et articles-surprises.
9505.10.00	Articles for Christmas festivities	9505.10-00	Articles pour fêtes de Noël

[4] Je reproduis également les Notes explicatives de la position 95.05 à la date de l'importation, à savoir le 25 septembre 2001, et les Notes explicatives qui ont suivi, au mois d'août 2003, à la suite d'une modification :

À la date de l'importation

(A) **Les articles pour les fêtes, carnaval ou autres divertissements** qui, compte tenu de leur utilisation, sont généralement de fabrication simple et peu robuste. Parmi ceux-ci on peut citer :

(2) Les articles habituellement utilisés à l'occasion des fêtes de Noël et notamment les arbres de Noël artificiels, les crèches, les sujets et animaux pour crèches, les angelots, les sabots et bûches de Noël, les pères Noël, etc.

Au mois d'août 2003

Sont également exclus de la présente position, les articles qui comportent un dessin, une décoration, un emblème ou un motif à caractère festif et qui ont une fonction utilitaire tels que les articles de table, les ustensiles de cuisine, les articles de toilette, les tapis et autres revêtements de sol en matières textiles, les vêtements, le linge de lit, de table, de toilette ou de cuisine, par exemple.

[Non souligné dans l'original.]

[5] Fondamentalement, les nouvelles Notes explicatives ou les Notes explicatives modifiées excluait de la portée du numéro tarifaire 9509.10.00 les articles qui comportent un dessin ou une décoration à caractère festif et qui ont une fonction utilitaire (non souligné dans l'original). Il convient de souligner qu'avant la modification, les Notes explicatives n'excluaient pas expressément les articles de fabrication durable.

[6] Les Notes explicatives de la position 95.05 ont été modifiées après l'importation des marchandises en question, mais avant le réexamen final par l'appelant du classement des marchandises. Finalement, le Tribunal a conclu que l'intimée avait raison de dire que les marchandises en question n'auraient pas dû être classées dans le numéro tarifaire 6302.53.90. L'appelant sollicite l'annulation de la décision du Tribunal et le rétablissement de son classement.

[7] À mon avis, l'appel découle d'une conception et d'une qualification erronées de la question dont le Tribunal était saisi. L'appelant soutient que le Tribunal a commis une erreur en n'appliquant pas le libellé clair des Notes explicatives de la position 95.05. En conséquence, il a classé les marchandises en question dans la position 95.05 plutôt que dans la position 63.02.

[8] En d'autres termes, l'appelant affirme que la décision du Tribunal était déraisonnable en ce sens qu'elle ne donnait pas effet aux Notes explicatives existantes, alors que la Cour avait dit, dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Suzuki Canada Inc. et Les Moteurs Kawasaki Canadien Inc.*, 2004 CAF 131, aux paragraphes 13 et 17, qu'« il faut respecter les Notes explicatives, à moins qu'il n'existe un motif valable de ne pas le faire ».

[9] Les parties ne contestent pas que la norme applicable à l'examen de la décision du Tribunal est celle de la décision raisonnable *simpliciter* : voir *Yves Ponroy Canada c. Canada (Sous-ministre du Revenu national (M.R.N.))*, [2000] A.C.F. n° 1202 (C.A.F.), aux paragraphes 4 à 6.

[10] Quant aux points de vue contraires, le Tribunal n'a pas refusé d'une façon injustifiable d'appliquer les Notes explicatives sur lesquelles se fonde l'appelant. Le Tribunal était en présence de deux Notes explicatives inconciliables qui prêtaient à confusion en ce qui concerne la position 95.05. Il était question dans l'une, la note de 2001, de la durabilité (ou de la fabrication peu robuste) des marchandises à classer. L'autre note, celle de 2003, mentionne la fonction utilitaire des marchandises. Or, la durabilité et l'utilité sont deux notions différentes. Un objet peut être durable sans pour autant avoir une fonction utilitaire : par exemple, une réplique du Père Noël. Par contre,

un objet peut avoir une fonction utilitaire tout en étant non durable (par exemple, une serviette ou une nappe en papier).

[11] Comme le montre le paragraphe 23 de sa décision, le Tribunal a estimé que le classement tarifaire des marchandises devait être déterminé en conformité avec les termes du *Tarif des douanes* tel qu'il existait au moment de l'importation :

Le Tribunal fait observer que l'article 58 de la *Loi sur les douanes* actuelle comporte une disposition semblable, qui prévoit que le classement tarifaire des marchandises importées est déterminé au plus tard au moment de leur déclaration en détail faite en vertu des paragraphes 32(1), 32(3) ou 32(5). Ces paragraphes empêchent l'agent des douanes de dédouaner les marchandises avant qu'elles n'aient fait l'objet d'une déclaration en détail, sauf si la déclaration doit se faire dans un délai réglementaire. Les articles 7.1 à 10.1 du *Règlement sur la déclaration en détail des marchandises importées et le paiement des droits* prévoient que le délai qui peut être prescrit pour la déclaration en détail ne dépasse pas un certain nombre de jours ou de semaines après leur dédouanement. Puisque les marchandises en cause ont été importées en septembre 2001, le principe établi dans *Ferguson* oblige à déterminer le classement tarifaire en conformité avec les termes du *Tarif des douanes* tel qu'il existait à l'automne 2001 au moment de leur déclaration en détail, et non pas en août 2003, au moment de la modification des *Notes explicatives*.

[12] Je ne peux pas dire que cette décision est déraisonnable eu égard aux circonstances. La décision est étayée par des motifs juridiques et par des principes d'équité qui peuvent résister à un examen poussé.

[13] La présente affaire est axée sur les faits et les circonstances. Il n'est donc pas nécessaire de traiter des inconvénients et des dangers allégués par les deux parties en ce qui concerne le maintien ou l'annulation de la décision du Tribunal.

[14] Depuis que j'ai rédigé mes motifs, j'ai eu l'avantage de lire ceux de mon collègue. Pour plus de clarté, j'aimerais ajouter les remarques suivantes.

[15] Je conviens avec mon collègue que, dans l'arrêt *Suzuki*, la Cour n'a jamais tranché la question de l'application rétroactive des Notes explicatives modifiées.

[16] Je souscris également à l'avis de mon collègue lorsqu'il dit que les mots « et de leurs modifications » ne peuvent pas donner et ne donnent pas un effet rétrospectif ou rétroactif obligatoire à une modification apportée à une Note explicative. En fait, ces mots n'ont aucun effet obligatoire. Le rôle du TCCE est de tenir compte de toute modification apportée à une Note explicative lorsqu'il rend sa décision. C'est ce que le TCCE a fait en l'espèce.

[17] De la même façon, afin de trancher l'affaire, il n'est pas nécessaire d'examiner le bien-fondé de l'analogie que le TCCE a faite avec la *Loi d'interprétation* dans son examen et son analyse de la modification apportée aux Notes explicatives en 2003.

[18] Par conséquent, je rejetterais l'appel avec dépens.

« Gilles Létourneau »

Juge

« Je souscris aux présents motifs
Alice Desjardins, juge »

Traduction certifiée conforme
Suzanne Bolduc, LL.B.

LE JUGE PELLETIER (motifs concourants)

[19] Je souscris à la façon dont mes collègues proposent de trancher l'affaire, mais j'arrive à cette conclusion par un raisonnement différent.

[20] Dans la décision portée en appel (appel n° 2004-0011), le Tribunal canadien du commerce extérieur (le TCCE) a décidé qu'en déterminant le classement approprié de marchandises importées en 2001, il n'appliquerait pas une modification apportée aux Notes explicatives pertinentes, modification qui a été adoptée après que les marchandises eurent été importées. Le président de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) interjette appel de cette décision devant la Cour au motif que le TCCE, même s'il n'était pas tenu d'appliquer les Notes explicatives modifiées, a commis une erreur en ne le faisant pas.

LE CONTEXTE

[21] Avant d'examiner l'affaire en détail, il est utile de se reporter au contexte dans lequel les décisions sont rendues en matière de classement tarifaire.

[22] Le Canada est membre de l'Organisation mondiale des douanes et a souscrit à la *Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises* (la Convention internationale) qui a été incorporée au droit interne du Canada par le *Tarif des douanes*, L.C. 1997, ch. 36, dont le préambule est rédigé comme suit :

Loi concernant l'imposition de droits de douane et d'autres droits, la mise en oeuvre de la *Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises* et l'exonération de divers droits de douane ou autres, comportant des mesures connexes et modifiant ou abrogeant certaines lois en conséquence.

An Act respecting the imposition of duties of customs and other charges, to give effect to the *International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System*, to provide relief against the imposition of certain duties of customs or other charges, to provide for other related matters and to amend or repeal certain Acts in consequence thereof.

[23] La Convention internationale ne traite pas des droits à appliquer aux marchandises importées. Elle vise simplement à établir un système normalisé de classement, de façon que les négociations en matière de douanes et de tarifs puissent être menées sur la base d'un système de classement commun. Bien entendu, ce système ne peut fonctionner que dans la mesure où tous les États participants appliquent uniformément le système de classement.

[24] C'est pourquoi la Convention internationale établit ses propres règles d'interprétation, qui ont également été incorporées au droit interne du Canada, comme le montrent les articles 10 et 11 du *Tarif des douanes* :

10. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le classement des marchandises importées dans un numéro tarifaire est effectué, sauf indication contraire, en conformité avec les Règles générales pour l'interprétation du Système harmonisé et les Règles canadiennes énoncées à l'annexe.

[...]

11. Pour l'interprétation des positions et sous-positions, il est tenu compte du Recueil des Avis de classement du

10. (1) Subject to subsection (2), the classification of imported goods under a tariff item shall, unless otherwise provided, be determined in accordance with the General Rules for the Interpretation of the Harmonized System ["the General Rules"] and the Canadian Rules set out in the schedule.

[...]

11. In interpreting the headings and subheadings, regard shall be had to the Compendium of Classification

Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et des Notes explicatives du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et de leurs modifications, publiés par le Conseil de coopération douanière (Organisation mondiale des douanes).

Opinions to the Harmonized Commodity Description and Coding System and the Explanatory Notes to the Harmonized Commodity Description and Coding System, published by the Customs Co-operation Council (also known as the World Customs Organization), as amended from time to time.

[25] La Règle 1 des *Règles générales* prévoit ce qui suit :

1. Le libellé des titres de sections, de chapitres ou de sous-chapitres est considéré comme n'ayant qu'une valeur indicative, le classement étant déterminé légalement d'après des termes des positions et des Notes de sections ou de chapitres et, lorsqu'elles ne sont pas contraires aux termes desdites positions et Notes, d'après les Règles suivantes :

1. The titles of Sections, Chapters and sub-Chapters are provided for ease of reference only; for legal purposes, classification shall be determined according to the terms of the headings and any relative Section or Chapter Notes and, provided such headings or Notes do not otherwise require, according to the following provisions.

[26] Les Règles générales ne traitent pas de l'effet à donner aux modifications apportées aux divers documents faisant autorité (positions, Notes de sections et de chapitres, Notes explicatives), entre la date de la détermination tarifaire initiale et la date du règlement final d'une contestation de cette détermination. En l'espèce, si la détermination tarifaire avait été effectuée à la date de l'importation ou à peu près à ce moment-là, la question de l'application rétroactive ne se serait pas posée. Cependant, comme l'appel interjeté par l'importateur s'est prolongé sur un certain nombre d'années, une modification a été apportée entre-temps aux Notes explicatives, laquelle va à l'encontre de la position prise par l'importateur. Quel effet devrait-on donner à cette modification?

[27] La partie qui n'est pas d'accord avec une décision en matière de classement tarifaire peut demander la révision de cette décision par un agent de l'ASFC, conformément à l'article 59 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, ch. 1 (2^e suppl.). Si la décision initiale est confirmée, l'importateur peut présenter une demande de réexamen au président de l'ASFC conformément à l'article 60 de la Loi. Si la décision lui est encore défavorable, l'importateur peut interjeter appel devant le TCCE conformément à l'article 67 de la Loi. Le mandat du TCCE est énoncé au paragraphe 67(3) :

67. (3) Le Tribunal canadien du commerce extérieur peut statuer sur l'appel prévu au paragraphe (1), selon la nature de l'espèce, par ordonnance, constatation ou déclaration, celles-ci n'étant susceptibles de recours, de restriction, d'interdiction, d'annulation, de rejet ou de toute autre forme d'intervention que dans la mesure et selon les modalités prévues à l'article 68.

67. (3) On an appeal under subsection (1), the Canadian International Trade Tribunal may make such order, finding or declaration as the nature of the matter may require, and an order, finding or declaration made under this section is not subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with except to the extent and in the manner provided by section 68.

[28] Tenant compte de ce contexte, je vais maintenant examiner les faits de l'affaire.

LES FAITS ET LA DÉCISION VISÉE PAR L'APPEL

[29] Le 1^{er} septembre 2001, Decolin Inc. (Decolin) a importé au Canada des nappes, des chemins de table, des napperons et des serviettes de table en polyester avec motif de Noël. L'ASFC a classé ces marchandises dans la position 6302.53.90 de l'Annexe du *Tarif des douanes*. Decolin a tenté de convaincre l'ASFC de réexaminer sa position; après avoir épuisé les recours existant devant l'ASFC, Decolin a interjeté appel devant le TCCE. Le TCCE a annulé la détermination de l'ASFC

et a statué que les marchandises avaient été classées correctement dans la position 9505.10.00. La détermination est importante parce que la position 95.05 couvre des marchandises exemptes de droit, contrairement à la position 63.02. Le président de l'ASFC (le président) interjette appel de cette décision devant la Cour.

[30] La position 6302.53.90 prévoit ce qui suit :

63.02 Linge de lit, de table, de toilette ou de cuisine.	63.02 bed linen, table linen, toilet linen and kitchen linen.
6302.53 - De fibres synthétiques ou artificielles	6302.53 - of man made fibres
6302.53.90 - Autres	6302.53.90 - other

[31] Par contre, la position 9505.10.00 prévoit ce qui suit :

95.05 Articles pour fêtes, carnaval ou autres divertissements, y compris les articles de magie et articles-surprises.	95.05 Festive, carnival or other entertainment articles, including conjuring tricks and novelty jokes.
[...] 9505.10.00 Articles pour fêtes de Noël	9505.10.00 Articles for Christmas festivities.

[32] Comme il en a déjà été fait mention, les Notes explicatives doivent être prises en considération. Avant la modification effectuée en 2003, les Notes explicatives de la position 9505 étaient rédigées comme suit :

(A) Les articles pour les fêtes, carnaval ou autres divertissements qui, compte tenu de leur utilisation, sont généralement de fabrication simple et peu robuste. Parmi ceux-ci on peut citer :	(A) Festive, carnival or other entertainment articles, which in view of their intended use are generally made of non-durable material. They include:
---	--

[...]

2) Les articles habituellement utilisés à l'occasion des fêtes de Noël et notamment les arbres de Noël artificiels, les crèches, les sujets et animaux pour crèches, les angelots, les sabots et bûches de Noël, les pères Noël, etc.

[...]

(2) Articles traditionally used at Christmas festivities e.g. artificial Christmas trees (these are sometimes of the folding type), nativity scenes, Christmas crackers, Christmas stockings imitation Yule logs.

[33] En août 2003, les Notes explicatives ont été modifiées par l'ajout de la disposition suivante (la modification de 2003) :

Sont également exclus de la présente position, les articles qui comportent un dessin, une décoration, un emblème ou un motif à caractère festif et qui ont une fonction utilitaire tels que les articles de table, les ustensiles de cuisine, les articles de toilette, les tapis et autres revêtements de sol en matières textiles, les vêtements, le linge de lit, de table, de toilette ou de cuisine, par exemple.

The heading also excludes articles that contain a festive design, decoration emblem or motif and have a utilitarian function e.g. tableware, kitchenware, toilet articles, carpets, and other textile floor coverings, apparel, bed linen, table linen, kitchen linen.

[34] Le TCCE a commencé son analyse en reconnaissant que les Notes explicatives n'étaient pas des textes de sorte que, strictement parlant, la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, ne s'appliquait pas à celles-ci. Toutefois, le TCCE a conclu qu'étant donné que, selon l'article 11 du *Tarif des douanes*, il faut tenir compte des Notes explicatives, il pouvait procéder par analogie au régime établi dans la *Loi d'interprétation*.

[35] Le TCCE s'est ensuite reporté au paragraphe 45(2) de la *Loi d'interprétation*, qui prévoit :

45. (2) La modification d'un texte ne constitue pas ni n'implique une

45. (2) The amendment of an enactment shall not be deemed to be

déclaration portant que les règles de droit du texte étaient différentes de celles de sa version modifiée ou que le Parlement, ou toute autre autorité qui l'a édicté, les considérait comme telles.

or to involve a declaration that the law under that enactment was or was considered by Parliament or other body or person by whom the enactment was enacted to have been different from the law as it is under the enactment as amended.

[36] En procédant par analogie, le TCCE a conclu que la modification de 2003 ne devait pas être interprétée comme confirmant ou comme changeant le sens de la Note explicative avant l'adoption de la modification. Le TCCE a ensuite fait remarquer que la modification de 2003 ne pouvait influencer sur le classement tarifaire des marchandises en question que si on lui donnait un effet rétroactif. En tentant de déterminer si la modification de 2003 devait avoir un effet rétroactif, le TCCE s'est reporté à l'article 58 de la *Loi sur les douanes* qui prescrit le moment où le classement tarifaire des marchandises doit être déterminé. L'analyse de cette question par le TCCE est reproduite ci-dessous :

23. Le Tribunal fait observer que l'article 58 de la *Loi sur les douanes* actuelle comporte une disposition semblable, qui prévoit que le classement tarifaire des marchandises importées est déterminé au plus tard au moment de leur déclaration en détail faite en vertu des paragraphes 32(1), 32(3) ou 32(5). Ces paragraphes empêchent l'agent des douanes de dédouaner les marchandises avant qu'elles n'aient fait l'objet d'une déclaration en détail, sauf si la déclaration doit se faire dans un délai réglementaire. Les articles 7.1 à 10.1 du *Règlement sur la déclaration en détail des marchandises importées et le paiement des droits* prévoient que le délai qui peut être prescrit pour la déclaration en détail ne dépasse pas un certain nombre de jours ou de semaines après leur dédouanement. Puisque les marchandises en cause ont été importées en septembre 2001, le principe établi dans *Ferguson* [*Sous-ministre du Revenu national c. Ferguson Industries Limited*, [1973] R.C.S. 21] oblige à déterminer le classement tarifaire en conformité avec les termes du *Tarif des douanes* tel qu'il existait à l'automne 2001 au moment de leur déclaration en détail, et non pas en août 2003, au moment de la modification des *Notes explicatives*.

[37] Le TCCE a appuyé sa position sur l'arrêt *Hornby Island Trust Committee c. Stormwell* (1989), 53 D.L.R. (4th) 435, où la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a statué ce qui suit :

[TRADUCTION] Il ne faudrait pas donner à une loi un caractère rétroactif ayant des effets préjudiciables [...] sauf si le législateur avait clairement l'intention de conférer un tel caractère à la loi. En effet, il ne faut pas présumer que le législateur a promulgué une loi qui traite les personnes qu'elle touche, ou certaines de ces personnes, non pas simplement d'une manière préjudiciable, mais injuste, relativement à des actes qu'elles ont posés dans le passé.

[À la page 441]

[38] Cela a amené le TCCE à conclure qu'il serait injuste de donner un effet rétroactif à la modification de 2003 en l'appliquant aux marchandises qui ont été importées avant que cette modification prenne effet. À l'appui de cette position, le TCCE a mentionné les attentes légitimes des importateurs, à savoir que leurs marchandises seraient classées en conformité avec les termes du Tarif tel qu'il existait au moment de l'importation. Le TCCE a conclu que l'application rétroactive de la modification de 2003 serait contraire à la justice naturelle et aux principes d'équité.

[39] Le TCCE a ensuite examiné si la modification de 2003 pouvait être considérée comme une aide dans l'interprétation des Notes explicatives telles qu'elles existaient avant la modification. Il s'est reporté à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Metro-Can Construction Ltd. c. Canada*, [2000] A.C.F. n° 994, comme faisant autorité à l'appui de la thèse selon laquelle la modification ultérieure d'un texte peut être prise en considération « dans l'interprétation d'un texte tel qu'il existait antérieurement, mais seulement dans la mesure où elle s'insère dans le contexte historique général du texte et ne revêt pas une portée trop vaste » : voir le paragraphe 25 des motifs du TCCE. Le TCCE a conclu que la modification de 2003 n'aidait pas à interpréter les Notes explicatives telles qu'elles existaient au moment de l'importation.

[40] En se fondant sur la définition donnée par les dictionnaires du mot « *festive* » (« pour fêtes »), le TCCE a conclu que les marchandises en question étaient effectivement de cette nature. Il a souligné que, même si les Notes explicatives disaient que les marchandises pour fêtes étaient généralement de fabrication simple et peu robuste, l'emploi du mot « généralement » donnait lieu à la possibilité que des marchandises durables ne soient pas nécessairement exclues. En fait, plusieurs exemples de marchandises pour fêtes donnés dans les Notes explicatives, notamment les arbres de Noël artificiels, sont des marchandises durables. Le TCCE a donc décidé qu'il était préférable de classer les marchandises dans la position 95.05.

LA NORME DE CONTRÔLE

[41] Il n'est pas contesté que le TCCE est un tribunal spécialisé et que, même s'il ne bénéficie pas d'une clause privative, les questions de classement tarifaire relèvent carrément de son expertise. Il s'agit de questions mixtes de fait et de droit, comportant l'application d'un cadre juridique à un ensemble de faits. Par rapport à la Cour, le TCCE ne possède aucune expertise en ce qui a trait à l'interprétation de textes juridiques d'application générale, mais il a l'avantage d'avoir une longue expérience dans l'application de l'Annexe du *Tarif des douanes* à toute une gamme de marchandises. Somme toute, la norme de contrôle appropriée est celle de la décision raisonnable *simpliciter* : voir *Yves Ponroy Canada c. Canada (Sous-ministre du Revenu national (M.R.N.))*, [2000] A.C.F. n° 1202 (C.A.F.), aux paragraphes 4 à 6.

ANALYSE

[42] Le nombre de questions dont la Cour a été saisie a été considérablement réduit après que l'avocat eut admis que si le TCCE a raison de conclure que la modification de 2003 ne s'applique pas en l'espèce, on ne peut pas dire que sa décision sur le fond est déraisonnable.

[43] L'avocat du président a soulevé trois questions dont deux peuvent être tranchées sommairement. Il a soutenu que le TCCE a commis une erreur en appliquant la *Loi d'interprétation* aux Notes explicatives étant donné qu'il ne s'agit pas de « textes » au sens attribué à ce mot dans la Loi. La réponse toute simple est que le TCCE n'a rien fait de la sorte. Le TCCE a expressément fait remarquer que les Notes explicatives n'étaient pas un texte et qu'elles n'étaient donc pas assujetties à la *Loi d'interprétation*. Toutefois, cela n'empêchait pas le TCCE de consulter la *Loi d'interprétation* pour y trouver des indications au sujet de la façon dont le système juridique traite les modifications ultérieures apportées à une loi existante. Le TCCE a noté la présomption à l'encontre de la rétroactivité et il a ensuite conclu, en se fondant sur l'article 58 de la *Loi sur les douanes*, que le législateur ne voulait pas que les Notes explicatives s'appliquent rétroactivement. Ce raisonnement, ainsi que la conclusion à laquelle il mène, est tout à fait raisonnable.

[44] Le président a également soutenu que le TCCE avait erronément assumé une compétence en équité que sa loi habilitante ne lui a pas conférée. L'avocat a soutenu qu'étant donné que le TCCE est un tribunal d'origine législative, il possède uniquement les pouvoirs qui lui sont conférés par sa loi habilitante. La thèse générale avancée par l'avocat est irréfutable, mais elle ne s'applique pas aux

faits de l'espèce. Le TCCE n'a pas invoqué une compétence en équité. Il a simplement fait remarquer qu'il était tenu d'agir conformément aux règles de justice naturelle :

Imposer rétroactivement un classement tarifaire différent serait, de l'avis du Tribunal, contraire à la justice naturelle et aux principes de l'équité.

[Au paragraphe 24]

[45] Depuis que la Cour suprême du Canada a rendu l'arrêt *Nicholson c. Haldimand Norfolk (Regional) Police Commissioners*, [1979] 1 R.C.S. 311, le droit au Canada est que tous les tribunaux administratifs doivent agir de façon équitable et non arbitraire. Le TCCE a tout simplement reconnu ce que la loi l'obligeait à faire.

[46] Il ne reste donc que les arguments portant sur l'application rétroactive de la modification de 2003. Selon le premier argument, le TCCE a commis une erreur en considérant la question comme une question de rétroactivité parce que la modification n'a pas changé la portée du tarif. Selon le deuxième argument, l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Suzuki Canada Inc. c. Canada (Agence des douanes et du revenu du Canada)*, 2004 CAF 131, [2004] A.C.F. n° 615, a déjà tranché la question de l'application rétroactive en faveur du président. Selon le troisième argument, l'article 11 du *Tarif des douanes* prévoit expressément l'application rétroactive lorsqu'il exige que le TCCE tienne compte des Notes explicatives « et de leurs modifications ». Je me propose d'examiner chacune de ces questions à tour de rôle.

[47] Le TCCE a considéré qu'il s'agissait d'un problème d'application rétroactive d'une modification apportée aux Notes explicatives. À mon avis, il est préférable de considérer qu'il s'agit

d'une explication rétrospective. Le passage suivant des motifs du juge Iacobucci dans l'arrêt

Benne c. Canada (Secrétaire d'État), [1997] 1 R.C.S. 358, montre bien la distinction :

39 Les mots « rétroactivité » et « rétrospectivité », bien que fréquemment utilisés dans le domaine de l'interprétation des lois, peuvent porter à confusion. E. A. Driedger, dans « Statutes: Retroactive Retrospective Reflections » (1978), 56 *R. du B. can.* 264, aux pp. 268 et 269, en a proposé des définitions concises, que j'estime utiles. Voici ces définitions :

[TRADUCTION] Une loi rétroactive est une loi dont l'application s'applique à une époque antérieure à son adoption. Une loi rétrospective ne dispose qu'à l'égard de l'avenir. Elle vise l'avenir, mais elle impose de nouvelles conséquences à l'égard d'événements passés. Une loi rétroactive agit à l'égard du passé. Une loi rétrospective agit pour l'avenir, mais elle jette aussi un regard vers le passé en ce sens qu'elle attache de nouvelles conséquences à l'avenir à l'égard d'un événement qui a eu lieu avant l'adoption de la loi. Une loi rétroactive modifie la loi par rapport à ce qu'elle était; une loi rétrospective rend la loi différente de ce qu'elle serait autrement à l'égard d'un événement antérieur.

[48] En l'espèce, l'importation des marchandises et la détermination initiale du classement tarifaire ont eu lieu toutes les deux avant l'adoption de la modification de 2003. La décision de l'ASFC ne soulevait donc pas de question de rétroactivité ou de rétrospectivité. Lorsque le TCCE a été saisi de l'affaire, les faits n'avaient pas changé, mais les Notes explicatives avaient été modifiées. La question de l'application rétrospective s'est posée parce qu'on a demandé au TCCE d'appliquer la nouvelle « loi » aux anciens faits. Si le TCCE avait décidé d'appliquer la modification de 2003, il lui aurait donné un effet rétrospectif plutôt qu'un effet rétroactif. Le TCCE a mal qualifié la question, mais étant donné que toutes les parties ont estimé qu'une question de rétroactivité était en cause, j'utiliserai ce terme en exposant leurs positions.

[49] L'avocat du président a soutenu avec véhémence que la rétroactivité n'était pas une question en litige devant le TCCE étant donné que la modification de 2003 n'a rien changé aux règles à

appliquer aux faits. À son avis, la modification de 2003 n'a fait que reconnaître ce qui était implicite dans le Tarif et dans les autres instruments d'interprétation. À l'appui de cette position, l'avocat s'est fondé sur un passage du compte rendu des travaux de l'Organisation mondiale des douanes, au cours desquels la modification de 2003 a été adoptée. Dans ce document, les représentants du Canada ont exposé comme suit leur position au sujet de la modification :

[TRADUCTION] 5. Au Canada, la NE actuelle [la Note explicative] fait l'objet d'un examen de plus en plus minutieux par le milieu de l'importation et les tribunaux judiciaires. Un nombre de plus en plus élevé d'importateurs mettent en question notre interprétation de l'expression « article pour fêtes ». Indépendamment des articles de fabrication simple et peu robuste habituels peu coûteux comme les guirlandes et les lanternes chinoises, on nous demande de classer diverses marchandises utilitaires dans la position 95.05, notamment les bougies (position 34.06) destinées à être utilisées sur les gâteaux d'anniversaire ainsi que les tapis, le linge de table et même les ustensiles de cuisine qui comportent une décoration, un emblème ou un motif à caractère festif.

[50] Ce passage est suivi des commentaires du Secrétariat, que je considère comme étant ceux de la bureaucratie permanente chargée d'administrer le Système harmonisé. Ces commentaires sont reproduits ci-dessous :

[TRADUCTION] 6. Le Secrétariat veut attirer l'attention du Comité sur le fait que, comme l'indique le doc. NC0704E1, les modifications à l'étude ne visent pas à changer la portée. L'examen des commentaires susmentionnés révèle que le projet vise plutôt à clarifier le libellé juridique de la position 95.05. Par conséquent, le libellé proposé par le Canada – à incorporer dans les exclusions – vient s'ajouter aux Notes explicatives existantes.

[51] Enfin, l'avocat se fonde sur l'article 3 de la Convention internationale, qui prévoit ce qui suit :

Sous réserve des exceptions mentionnées à l'article 4 :

- a) Chaque Partie contractante s'engage, sauf application des dispositions de l'alinéa c) du présent paragraphe, à ce que, à partir de la date à laquelle la présente Convention entre en vigueur à son égard, ses nomenclatures tarifaire et statistiques soient conformes au Système harmonisé. Elle s'engage donc, pour l'établissement de ses nomenclatures tarifaire et statistiques :
 - i) à utiliser toutes les positions et sous-positions du Système harmonisé, sans adjonction ni modification, ainsi que les codes numériques y afférents;
 - ii) à appliquer les règles générales pour l'interprétation du Système harmonisé ainsi que toutes les notes de sections, de chapitres et de sous-positions et à ne pas modifier la portée des sections, des chapitres, des positions ou des sous-positions du Système harmonisé;

[...]

[Non souligné dans l'original.]

[52] Bref, l'avocat a fait valoir qu'il était clair que l'Organisation mondiale des douanes estimait que la modification de 2003 ne changeait pas, et ne pouvait pas changer, la portée de la position 95.05. Selon son argument, la modification de 2003 a simplement clarifié ce qui était déjà implicite dans la position. En outre, en sa qualité de partie contractante, le Canada ne peut pas modifier la portée des diverses positions, ce qui donne à entendre que le TCCE et la Cour sont tenus de suivre les lignes directrices figurant dans les Notes explicatives modifiées.

[53] Cet argument pose un problème; en effet, même si l'on a toujours su que les Notes explicatives de la position 95.05 visaient à exclure les marchandises ayant une fonction utilitaire, pourquoi l'exclusion n'a-t-elle pas été incluse dans la version initiale des Notes explicatives? La réponse évidente est qu'on ne savait pas que les marchandises utilitaires devaient être exclues. Par suite de diverses contestations par des importateurs, il est devenu clair que la position et les Notes

explicatives étaient soit incomplètes soit ambiguës. Étant donné que la position ne pouvait pas être modifiée, il fallait modifier les Notes explicatives afin de régler le problème.

[54] Il est vrai que la modification de 2003 n'a pas changé, au sens littéral du terme, la portée des positions en question étant donné que les positions 6302 et 9505 ont continué toutes deux d'être suffisamment générales pour inclure les marchandises en cause.

[55] Il est également vrai que la modification de 2003 n'a pas changé la portée des Notes explicatives de la position 9505 en excluant certains articles qui auraient autrement fait partie des catégories inclusives utilisées dans les Notes explicatives. Il n'y a rien dans la position 9505 ou dans les Notes explicatives, telles qu'elles existaient avant l'adoption de la modification de 2003, qui amènerait un lecteur attentif à conclure que, de tous les articles habituellement utilisés pour les fêtes de Noël, ceux qui avaient une fonction utilitaire devaient être exclus du classement dans la position 9505. En pratique, la position 9505 avait, après l'adoption de la modification de 2003, une portée plus restreinte qu'auparavant.

[56] L'argument selon lequel on doit considérer que la modification de 2003 a simplement précisé ce qui était auparavant implicite dans la position 9505 est fondé sur l'idée abstraite que les Notes explicatives ne peuvent pas changer la portée des positions. La décision du TCCE de ne pas donner d'effet rétroactif (de l'avis du TCCE) à la modification de 2003 est fondée sur la réalité pratique selon laquelle la modification de 2003 excluait de la position 9505 une catégorie de marchandises qui n'étaient pas auparavant exclues.

[57] C'est cette différence pratique dans l'application des positions qui a suscité la question de l'application de la modification de 2003 aux importations qui avaient eu lieu avant son adoption. Le TCCE a réglé la question en faisant un raisonnement par analogie avec les dispositions de la *Loi d'interprétation*. Étant donné que les Notes explicatives n'ont pas légalement force obligatoire dans l'interprétation des positions, et ce, bien qu'elles doivent être prises en considération (voir *Suzuki*, au paragraphe 12), il était raisonnable pour le TCCE de décider que les questions d'équité qu'il avait décelées constituaient un motif valable de refuser d'appliquer la modification de 2003 aux marchandises importées avant la date de son adoption.

[58] L'avocat du président a fait valoir que, même si une question d'application rétroactive se pose, la Cour a déjà sanctionné une application rétroactive des Notes explicatives dans l'arrêt *Suzuki*. Dans l'arrêt *Suzuki*, il s'agissait de savoir si certains véhicules tout terrain devaient être classés à titre de « motocycles » (position 8703) ou à titre de « voitures de tourisme et autres véhicules automobiles principalement conçus pour le transport de personnes » (position 8711). La décision du TCCE, publiée à [2003] T.C.C.E. n° 35, montre clairement qu'après que les marchandises eurent été importées, un paragraphe a été ajouté aux Notes explicatives de la position 8703 en vue d'inclure expressément « [l]es véhicules à quatre roues, à châssis tubulaire, munis d'un système de direction du type automobile, par exemple reposant sur le principe Ackerman » alors qu'un ajout correspondant a été apporté aux Notes explicatives de la position 8711 en vue d'exclure les mêmes véhicules de cette position. Le TCCE a retenu la preuve d'expert selon laquelle même si les VTT avaient eu un système de direction reposant sur le principe Ackerman, ils n'étaient pas munis d'un système de direction du type automobile. Le TCCE a donc

statué que les marchandises en question avaient à juste titre été classées dans la position 8711 parce qu'elles avaient plus de choses en commun avec les motocycles qu'avec les automobiles.

[59] La Cour a statué que le TCCE avait agi d'une façon déraisonnable dans son interprétation de ce que l'on entendait par « système de direction du type automobile » en ne faisant aucun cas de la définition figurant dans les Notes explicatives (« reposant sur le principe Ackerman ») et en la remplaçant par une autre définition, tirée de la preuve d'expert. La Cour a fait deux commentaires au sujet de l'importance à accorder aux Notes explicatives :

13. [...] Essentiellement, le législateur veut donc que les Notes explicatives soient un guide d'interprétation du classement tarifaire au Canada et qu'elles soient considérées dans ce contexte. Pour satisfaire à l'objet des notes, à savoir l'interprétation, et assurer l'harmonie au sein de la communauté internationale, il faut respecter les Notes explicatives, à moins qu'il n'existe un motif valable de ne pas le faire.

[...]

17. [...] le Tribunal n'est pas tenu d'appliquer les Notes explicatives lorsqu'il existe une raison valable de déroger aux directives qui y sont données. Dans certains cas, la preuve d'expert peut établir l'existence d'une telle raison. Toutefois, même dans le cas où il pourrait avec raison décider de ne pas appliquer les Notes explicatives, le Tribunal n'est pas autorisé à rédiger de nouveau ou à laisser de côté ces notes en définissant de nouveau leurs termes.

[60] L'avocat du président se fonde sur ces passages pour étayer la thèse selon laquelle il faut accorder un effet rétroactif aux Notes explicatives, comme cela a été le cas dans l'arrêt *Suzuki*.

[61] Il ressort des motifs de la Cour que la question de l'effet rétroactif n'a pas été débattue. Il n'est fait mention nulle part dans les motifs de la Cour des dates relatives d'importation et des ajouts complémentaires apportés aux Notes explicatives des positions 8703 et 8711. Cela n'est pas du tout surprenant étant donné que le TCCE a convenu qu'il fallait tenir compte des Notes explicatives :

[...] le Tribunal a pour pratique de ne pas ignorer les avis de classement pertinents et les modifications apportées aux Notes explicatives, même s'ils ont été publiés après l'importation des marchandises. Comme il est déclaré dans *Readi-Bake Inc. c. S-M.R.N.*, les Notes explicatives ont pour objet de préciser le libellé des positions et n'ont pas pour conséquence de les modifier. Bien que l'article 11 du *Tarif des douanes* prévoit que, pour l'interprétation des positions et des sous-positions, il est tenu compte des avis de classement et des Notes explicatives, ainsi que des modifications qui leur sont apportées le cas échéant, le Tribunal n'est lié ni par les uns ni par les autres.

[À la page 8]

[62] Par conséquent, la question de la rétroactivité n'a pas été soulevée et n'a pas été tranchée dans l'arrêt *Suzuki*. La question dont la Cour a été saisie était l'interprétation des Notes explicatives faite par le TCCE, et non l'application rétroactive de ces notes. Si le TCCE et les avocats comparissant au nom des parties se sont tous fondés sur le fait que les ajouts apportés aux Notes explicatives étaient importants, il n'appartenait pas à la Cour de mettre en question cette hypothèse.

[63] La dernière question soulevée par le président au sujet de la question de la rétroactivité se rapporte au libellé de l'article 11 du *Tarif des douanes*, qui prévoit qu'en interprétant le tarif, « il est tenu compte [...] des Notes explicatives [...] et de leurs modifications ». Cet argument a été soulevé pour la première fois lors de l'argumentation orale; il ne figure pas dans le mémoire des faits et du droit du président.

[64] Selon le président, l'emploi des mots « et de leurs modifications » oblige le TCCE à donner effet aux modifications au fur et à mesure qu'elles sont adoptées, sans tenir compte du moment où le litige a pris naissance. En d'autres termes, il faut donner un effet rétrospectif à la modification de 2003. Cependant, si les Notes explicatives ne lient normalement pas le TCCE, on ne peut pas les

rendre obligatoires en leur donnant un effet rétroactif. Le TCCE a donné un motif valable de ne pas donner un effet rétroactif à la modification de 2003. Je ne peux pas dire que, ce faisant, il a agi d'une façon déraisonnable.

[65] En résumé, le TCCE a refusé de donner un effet rétroactif à la modification de 2003 parce que, compte tenu de l'effet pratique de cette modification, il aurait été injuste de le faire. Cette évaluation est fondée sur la nature de la modification et sur la nature des marchandises. Je ne veux donc pas qu'il soit considéré que j'ai établi une règle stricte au sujet de l'application rétroactive des modifications apportées aux Notes explicatives. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, la pratique générale du TCCE consiste à tenir compte des modifications apportées aux Notes explicatives adoptées après l'importation des marchandises.

[66] La question de savoir s'il faut donner effet à une modification est une question qu'il est préférable de laisser à la discrétion exercée en connaissance de cause par le TCCE, à moins que celui-ci se trompe à un point tel que notre intervention est justifiée conformément à l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Housen c. Nilkolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235.

CONCLUSION

[67] Je rejetterais donc l'appel avec dépens. Les motifs pour lesquels le TCCE a refusé de donner un effet rétroactif à la modification de 2003 résistent à un « examen assez poussé » et, par

conséquent, il n'y a pas lieu pour la Cour d'intervenir (*Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748).

Juge

Traduction certifiée conforme
Suzanne Bolduc, LL.B.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-608-05

INTITULÉ : LE PRÉSIDENT DE L'AGENCE DES SERVICES
FRONTALIERS DU CANADA
c.
DECOLIN INC.

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 8 NOVEMBRE 2006

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE LÉTOURNEAU

Y A SOUSCRIT : LA JUGE DESJARDINS
MOTIFS CONCOURANTS : LE JUGE PELLETIER

DATE DES MOTIFS : LE 21 DÉCEMBRE 2006

COMPARUTIONS :

Pierre-Paul Trottier
Yannick Landry
Michael Kaylor

POUR L'APPELANT

POUR L'INTIMÉE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

John H. Sims, c.r.
Sous-procureur général du Canada

POUR L'APPELANT

Lapointe Rosenstein
Montréal (Québec)

POUR L'INTIMÉE

Date : 20061221

Dossier : A-608-05

Ottawa (Ontario), le 21 décembre 2006

**CORAM : LA JUGE DESJARDINS
LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE PELLETIER**

ENTRE :

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

appellant

et

DECOLIN INC.

intimée

JUGEMENT

L'appel est rejeté avec dépens.

« Alice Desjardins »

Juge

