Commission de réforme du droit du Canada

Law Reform Commission of Canada

la commission du tarif

SÉRIE DROIT ADMINISTRATIF

DOCUMENT D'ÉTUDE

KF
384
ZA2
.L37/A
S52814
1981
c.3

Canada

BIBLIOTHÈQUE JUSTICE LIBRARY
3 0163 00090358 3

KF 304 ZA2 .L37/A 852814
1981
c.3
Slayton, Philip
La Commission du tarif :
etude

LA COMMISSION DU TARIF

Série droit administratif

An English Edition
of this Study Paper
is available under the title

THE TARIFF BOARD

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

Disponible gratuitement par la poste:

Commission de réforme
du droit du Canada
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Ontario K1A 0L6

ou

Suite 2180
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

No de catalogue J32-3/31F
ISBN 0-662-91247-0

LA COMMISSION DU TARIF

Étude réalisée pour la

Commission de réforme du droit du Canada

par

Philip Slayton
Doyen de la Faculté de droit,
Université Western Ontario

DEPT. OF JUSTICE
MIN DE LA JUSTICE
OCT 3 1 2003
LIBRARY BIBLIOTHÈQUE
CANADA

et par

John J. Quinn, professeur agrégé,
Faculté de droit, Université Western Ontario;
Directeur, Canada-United States Law Institute

avec la collaboration de

James Cassels, professeur adjoint,
Faculté de droit,
Université de Victoria

Table des matières

AVANT-PROPOS 1

I. INTRODUCTION 3

II. L'ORGANISATION DE LA COMMISSION 9

III. LA PROCÉDURE: LE CADRE JURIDIQUE 15

A. LE CADRE LÉGISLATIF DE LA FONCTION D'APPEL 15

1. La *Loi sur la Commission du tarif* 15
2. La *Loi sur les douanes* 16
3. La *Loi sur la taxe d'accise* 17
4. La *Loi antidumping* 18
5. La *Loi sur l'administration du pétrole* 18

B. LA COMPÉTENCE: CERTAINS ASPECTS 19

1. La *Loi sur la Commission du tarif* 19
2. La *Loi sur les douanes* 20
   a) La classification 20
   b) La valeur imposable 21
   c) L'effet de l'ordonnance 22
3. La *Loi sur la taxe d'accise* 23

C. LES RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DE LA COMMISSION DU TARIF 24

1. L'ancien paragraphe 49(3) et ses difficultés d'application 24
2. Les motifs d'appel des décisions de la Commission du tarif 26
3. Les erreurs d'interprétation des textes législatifs 28
   a) La classification 28
      (i) Les termes particuliers 28

(ii) Le sens ordinaire ou le sens technique 31
(iii) Une classe ou espèce fabriquée au Canada 33
(iv) «fabriquer ou produire» 35
(v) La classification: quelques conclusions 37
b) La valeur imposable 39
4. La décision des juridictions d'appel 39

IV. LES APPELS: LA PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION 43

A. LE DÉROULEMENT DES APPELS 43

1. L'introduction du recours 43
2. La préparation de l'audience 45
3. L'audience 48
4. La décision 51
5. Renseignements généraux 52
a) le facteur temps 52
b) les frais et les dépens 53
c) les langues officielles 53

B. CERTAINS ASPECTS DE LA PROCÉDURE 54

1. Le quorum 54
2. Le caractère confidentiel 55
a) la pratique 55
b) les principes 55
3. Le rassemblement d'éléments de preuve par la Commission même 57
4. Le retrait de l'appel 58
5. Les tiers 59
6. Conclusions 60

V. LES APPELS: ANALYSE DE CERTAINES DÉCISIONS DE LA COMMISSION 63

A. INTRODUCTION 63

B. LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DU TARIF: LE POINT DE VUE DE LA COMMISSION 63

1. La valeur imposable 64
2. Les renvois par le sous-ministre 66

3. La *Loi sur la taxe d'accise* 67
4. L'antidumping 69
5. Quelques conclusions sur la manière dont la Commission conçoit sa compétence 71

C. QUELQUES DÉCISIONS RÉCENTES DE LA COMMISSION 71

1. La classification: homards ou crustacés? 72
2. La classification: fabriqué au Canada ou non? 74
3. La valeur imposable: qu'est-ce qu'une commission? 77
4. La taxe de vente fédérale: l'affaire des revêtements en caoutchouc 79
5. Conclusion 80

D. APERÇU GÉNÉRAL DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION 81

1. La classification: «à l'impossible ...» 81
   a) définition: avertissement aux photographes dilettantes 81
   b) progrès technique: articles creux de cuisine, caisses de radio et récipients pour maïs grillé éclaté 82
   c) classe ou espèce 84
   d) entités commerciales, pièces, et sens du mot «fabriqué» 86
   e) quelques conclusions au sujet de la classification: la valse des modes d'interprétation 87
2. La valeur imposable 87

VI. LES RENVOIS: LA FONCTION D'ENQUÊTE ÉCONOMIQUE 93

A. INTRODUCTION: LES ASPECTS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DE L'ÉTABLISSEMENT DU TARIF 93

B. L'OUVERTURE DES ENQUÊTES 97

C. LES MOTIFS DES RENVOIS 98

D. LA PRÉPARATION DE L'AUDIENCE 105

E. L'AUDIENCE 111

F. LES RECOMMANDATIONS 112

G. L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DU TARIF 117

VII. CONCLUSIONS 121

A. LA COMMISSION ET L'ADMINISTRATION DES DOUANES 121

B. RAPPORTS ENTRE LA FONCTION DE RENVOI ET LA FONCTION D'APPEL 124

C. LA COMMISSION ET LES TRIBUNAUX 126

D. LA MÉTHODE D'INTERPRÉTATION 128

E. L'ACCÈS À LA COMMISSION DU TARIF 130

1. La qualité pour agir en révision administrative 130
2. Les audiences d'appel de la Commission du tarif 134

F. LA FONCTION DE RENVOI: LA RECHERCHE ET LA POLITIQUE 135

GUIDE OFFICIEUX À L'USAGE DES PARTIES AUX APPELS DEVANT LA COMMISSION DU TARIF 141

Langues officielles 141

CATÉGORIES D'APPELS 142

En vertu de l'article 47 de le *Loi sur les douanes* 142
En vertu de l'article 49 de la *Loi sur les douanes* 142
En vertu de l'article 59 de la *Loi sur la taxe d'accise* 143
En vertu de l'article 19 de la *Loi antidumping* 143
En vertu des articles 17 et 65.18 de la *Loi sur l'administration du pétrole* (telle que modifiée le 17 avril 1978) 144

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX 144

Inscription sur le rôle et avis d'auditions 144
Enregistrement de comparution par une tierce personne (Intervenant) 145
Procédure à l'audition publique 145
Retraits et remises 146
Droits et frais 147
Exemplaires des mémoires écrits 147

RENVOIS 149

Avant-Propos

Cette étude est consacrée à un élément majeur du droit administratif fédéral. L'auteur y fait ressortir certains problèmes et en propose la solution, apportant ainsi sa contribution aux travaux du législateur et de l'administrateur qui envisagent à l'heure actuelle des réformes dans ce domaine. L'auteur a exprimé ses vues personnelles et ses recommandations n'engagent nullement la Commission de réforme du droit du Canada.

Les préoccupations de la Commission de réforme du droit s'inscrivent dans un cadre plus large et embrassent les rapports entre compétence liée et pouvoir discrétionnaire, entre justice administrative et efficacité des décisions rendues par les organismes, commissions et tribunaux administratifs. Il est indéniable que cette étude ainsi que d'autres qui ont été commanditées par la Commission à l'égard des organismes fédéraux concourront aux vues et aux propositions qu'elle formulera en matière de réforme du droit et de la procédure administratifs.

Les auteurs ont terminé leurs recherches pour la rédaction de ce document au cours de l'été 1979. En publiant des études sur les organismes fédéraux, la Commission vise d'abord à mettre en lumière le fonctionnement d'un organisme plutôt qu'à fournir un exposé de l'état du droit dans un domaine soumis à la réglementation. Des efforts ont toutefois été faits afin que les renseignements soient mis à jour lorsque cela était possible.

La Commission invite le lecteur à lui faire parvenir ses commentaires à l'adresse suivante:

Le Secrétaire
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1A 0L6

I

Introduction

La présente étude sur la Commission du Tarif a été réalisée pour le compte de la Commission de réforme du droit du Canada dans le cadre de ses monographies sur les organismes autonomes de l'Administration fédérale. Elle examine le cadre juridique complexe de la Commission du tarif, son organisation et sa procédure, son rôle en matière d'appel et ses pouvoirs d'enquête sur le plan économique. Le dernier chapitre est consacré à une analyse critique de ses travaux et formule certaines recommandations.

Créée par la *Loi de la Commission du tarif*[1] qui obtint la sanction royale le 3 août 1931, la Commission ne fut ni une surprise ni une nouveauté. Une commission analogue avait failli voir le jour dès 1912, mais le projet de loi (le Bill 88) qui devait la constituer et qui avait été adopté par la Chambre des communes mourut au feuilleton parce que le gouvernement refusa d'accepter les amendements proposés par le Sénat. En 1926, le gouvernement Mackenzie King établit par décret[2] une commission consultative du tarif et de la taxation que le gouvernement Bennett abolit dès son arrivée au pouvoir[3]. Le Conseil des douanes, établi par la *Loi des douanes*[4] pour connaître de certains appels en vertu de cette loi et de la *Loi spéciale des revenus de guerre*[5], existait déjà depuis la Confédération.

La Commission du tarif, telle qu'elle était envisagée en 1912, devait avoir à peu près les mêmes pouvoirs d'enquête que la Commission de 1931[6]. Ainsi, elle aurait pu faire, sur ordre du ministre des Finances, une enquête en ce qui a trait aux coûts, au Canada et ailleurs, des matières premières, du transport, de la production, de la main-d'œuvre, bref, ayant trait «à toutes les conditions et à tous les facteurs qui affectent ou régissent le coût de la production et les prix pour les consommateurs en Canada» et «en général à toutes les conditions qui affectent la production, la manufacture et les prix en Canada, comparativement

aux autres pays . . .» (alinéas 1*f*) et *g*)). Elle aurait pu «faire une enquête sur toute autre matière, au sujet de laquelle le ministre désire être renseigné, concernant tous produits qui, étant importés ou manufacturés en Canada, sont susceptibles ou sont exempts de payer les droits de douane . . .» (article 2); «tenir, si elle y est autorisée par le Gouverneur en conseil, une enquête en vertu de l'article 12 du *Tarif douanier de 1907*» (article 3), c'est-à-dire enquêter, à l'initiative du gouverneur en conseil, sur les ententes présumées entre fabricants ou distributeurs en vue de gonfler indûment les prix; et enfin, «faire enquête sur toute autre matière ou question se rattachant au commerce ou à l'industrie en Canada que le gouverneur en conseil croira devoir référer à la Commission pour enquête et rapport» (article 4).

En proposant la deuxième lecture du projet de loi prévoyant la création d'une Commission du tarif, M. W. T. White, ministre des Finances dans le gouvernement de Sir Robert Borden, déclara: «. . . il n'y a probablement pas une question sur laquelle les hommes et les partis, de même que les économistes, ont plus différé d'opinion que celle relative au principe d'après lequel les droits du tarif douanier doivent être établis[7]». Il souligna la complexité et l'ampleur des données indispensables à l'élaboration d'un bon tarif; les gouvernements précédents, dit-il, avaient confié (en 1893, 1897 et 1905-06) la tâche de réunir ces données à des comités provisoires et itinérants composés de ministres, mais ces comités avaient été dans l'impossibilité d'obtenir des données précises, en particulier des données statistiques, sur tous les produits et marchandises figurant au tarif douanier. «C'est pour cela que nous nous proposons de créer une commission qui sera chargée de recueillir et de collationner les renseignements dont le Gouvernement peut avoir besoin en vue de l'élaboration de sa loi tarifaire[8].»

Le bill 88 mourut au Sénat et pendant quatorze ans, aucun effort ne fut tenté pour créer une commission du tarif. Ce n'est qu'en 1926 que le gouvernement Mackenzie King constitua par décret la Commission consultative du tarif et de la taxation. Les trois commissaires qui la composaient avaient pour mandat [TRADUCTION] «de présenter, après enquête et audition, des recommandations au ministre des Finances sur toute question qu'il leur soumet en matière tarifaire ou fiscale[9]». Malgré sa dissolution précoce, la Commission fut apparemment un succès. Elle avait principalement pour mandat de recommander la réforme du tarif douanier du fer et de l'acier. Dans son discours sur le budget de 1930, le ministre des Finances Charles A. Dunning loua la Commission pour sa direction active et intelligente des travaux. Il ajouta: «les fonctionnaires et les techniciens de la Commission ont droit aux éloges de l'industrie pour l'efficacité et l'impartialité dont ils ont fait preuve[10]».

Comme nous l'avons dit, la Commission consultative du tarif fut abolie aussitôt que Monsieur Bennett devint premier ministre. Toutefois, il fut annoncé dans le discours du Trône du 12 mars 1931 qu'un projet de loi portant création d'une Commission du tarif serait déposé[11]. Dans le débat qui suivit le dépôt du projet de loi, le premier ministre Bennett fit savoir que la nouvelle Commission aurait, en plus des pouvoirs d'enquête dont était investie la Commission consultative du tarif, la compétence d'appel jusqu'alors dévolue au Conseil des douanes[12]. Créé par la *Loi des douanes*[13], le Conseil avait compétence pour réviser la juste valeur marchande établie par les estimateurs relativement aux marchandises soumises aux droits de douane (article 4) et pour fixer le droit payable lorsque s'élevait une contestation ou un doute sur ce droit (article 54). En deuxième lecture, le projet de loi fut violemment critiqué par l'opposition. Celle-ci considéra principalement que l'article 4, qui donnait à la nouvelle Commission le pouvoir de recommander des droits de douane, constituait dérogation à la compétence exclusive du Parlement en la matière. Voici ce que déclara M. Mackenzie King à propos du paragraphe 4(2):

> Cette commission ne sera pas simplement chargée, comme on l'a dit, de recueillir des faits. Elle devra tirer des conclusions. D'après ce subterfuge de langage, elle sera chargée de fixer les prix. Elle dira au parti au pouvoir que tel prix est raisonnable, que s'il est maintenu le consommateur ne sera pas exploité et, conséquemment, le prix sera mis en vigueur[14].

Il réitéra plus tard le même argument en ces termes:

> M. MACKENZIE KING: J'aimerais à établir clairement que la Commission aura le pouvoir de déterminer quelles augmentations du tarif il y a lieu de faire en certains cas.
>
> M. BENNETT: Non[15].

La *Loi de la Commission du tarif* fut modifiée plusieurs fois par la suite. En dehors de celles visant le rajustement périodique des pensions de retraite et du traitement des commissaires, la nomination de commissaires suppléants, la nomination du personnel par la Commission de la Fonction publique plutôt que par décret, le renouvellement de mandat des commissaires, la nomination des vice-présidents et le quorum en matière d'appel, les deux seules importantes modifications furent l'abrogation en 1948 de la partie II par suite de l'abolition du Conseil des douanes, et l'adjonction en 1950 du nouveau paragraphe 5(13). Ces modifications seront étudiées au chapitre suivant.

La *Loi sur la Commission du tarif*[16] traite de l'organisation et des attributions de la Commission et en particulier lui attribue sa fonction

d'enquête économique. En raison d'un incident historique exposé plus loin, elle ne mentionne que très brièvement la compétence de la Commission en matière d'appel; pour en savoir davantage à ce sujet, il faut consulter les autres textes législatifs étudiés dans le présent document. Ainsi, aux termes de la *Loi sur les douanes*[17], les paliers de révision d'une décision d'un fonctionnaire des douanes concernant la classification ou la valeur imposable d'une marchandise importée sont successivement un appréciateur fédéral des douanes, le sous-ministre et la Commission du tarif. Aux termes de la *Loi sur la taxe d'accise*[18], la Commission a compétence pour déclarer, en cas de doute ou dans un litige opposant le contribuable au sous-ministre, si la taxe d'accise est applicable et, dans l'affirmative, le taux à appliquer. Aux termes de la *Loi antidumping*[19], la Commission peut connaître des appels des décisions définitives du sous-ministre fixant la marge de dumping et, par conséquent, le droit antidumping applicable (cette marge étant calculée après nouvelle estimation de la valeur normale). Elle peut aussi connaître des appels d'une révision ou d'une nouvelle détermination du sous-ministre relative à la question de savoir si des marchandises importées sont de la même sorte que d'autres marchandises précédemment importées et assujetties au droit antidumping. Enfin, aux termes de la *Loi sur l'administration du pétrole*[20], la Commission peut statuer, en appel d'une décision de l'Office national de l'énergie, sur l'exigibilité et le montant d'une redevance sur le pétrole ou les produits pétroliers.

À l'origine, le tarif visait principalement à augmenter les recettes de l'État. C'est ce que souligna le gouvernement en 1859 lorsqu'il frappa d'une taxe de 20 p. 100 l'importation des produits manufacturés, admettant tout au plus que les droits perçus pourraient avoir subsidiairement un certain effet protectionniste[21]. Les droits de douane permirent d'acquitter quatre-vingt-cinq pour cent des dépenses de guerre du Canada pendant la Première Guerre mondiale. Sir Thomas White, à l'occasion de la présentation de son budget de guerre, affirma que: [TRADUCTION] «. . . étant donné que nos recettes proviennent principalement du tarif, il nous faut puiser surtout à cette source de revenu pour améliorer la situation financière actuelle[22]». L'adoption en 1917 de la *Loi de l'impôt de guerre* mit fin pour ainsi dire, à la primauté du tarif dans la politique fiscale du Canada. Il y eut, en 1919, une réduction générale du tarif et une augmentation correspondante de l'impôt sur le revenu. Dès 1921, le tiers seulement des recettes publiques provenaient des droits de douanes[23].

Le deuxième but visé par le tarif, c'est-à-dire le protectionnisme, revêt aujourd'hui une importance moindre pour la simple raison que les négociations commerciales multilatérales qui se déroulent depuis la

Deuxième Guerre mondiale dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ont réussi à abaisser ou, dans certains cas, à éliminer les barrières douanières. Ainsi, la mise en œuvre des modifications tarifaires résultant du «Tokyo Round» permettra l'admission en franchise de douane de 80 p. 100 environ des produits industriels canadiens importés aux États-Unis, contre 65 p. 100 environ en sens inverse, et abaissera considérablement les tarifs frappant les marchandises importées imposables. Les efforts de libéralisation du commerce international visent maintenant davantage à lever les barrières non tarifaires, tels les droits antidumping et compensateurs et les normes techniques.

A mesure que le tarif perd de son importance, une diminution correspondante de l'utilité de la Commission du tarif est à prévoir. Cependant, tant que ces droits existeront, le rôle que joue cet organisme d'appel, en vertu de la *Loi sur les douanes*, demeurera crucial dans certains cas. En outre, il est possible que l'importance de ses autres rôles, notamment en matière antidumping, soit accrue. Enfin, sa fonction d'enquête économique pourrait évoluer de manière à lui permettre d'influencer l'orientation générale de la politique commerciale. Au lieu d'effectuer des «études sectorielles sur les diverses branches d'activités économiques» pour formuler ensuite des recommandations concernant le tarif douanier, la Commission pourrait entreprendre des analyses d'une portée plus générale. Le renvoi d'août 1980 demandant à la Commission d'examiner l'avant-projet de loi sur la détermination de la valeur imposable en douane et d'étudier ses effets sur les droits de douane au Canada semble donner ouverture à une telle évolution du rôle de la Commission.

II

L'organisation de la Commission

La Commission du tarif se compose d'un président, d'un premier vice-président, d'un deuxième vice-président et de quatre membres. Son personnel est de deux catégories, le personnel d'administration et le personnel de recherche. La Direction des enquêtes, avec un personnel de seize fonctionnaires, se compose d'un directeur et d'une équipe d'économistes et de statisticiens. Le secrétaire de la Commission et son adjoint sont responsables de l'administration et dirigent un personnel de douze fonctionnaires. Le tableau 1 montre l'organigramme de la Commission; le tableau 2 donne les augmentations d'effectifs de 1955 à 1976.

Le directeur des enquêtes fait office de conseiller économique auprès de la Commission et dirige son programme de renvoi; il est responsable envers le président de la qualité des études et des rapports sur lesquels la Commission fonde ses recommandations. Sous sa direction, les directeurs de projets, assistés des agents de projets, planifient et réalisent les recherches exigées par les renvois. Le chef du Service des statistiques fait office de recherchiste adjoint au directeur et dirige une équipe de statisticiens chargés de recueillir et d'analyser les données statistiques nécessaires à la recherche.

Sous la direction générale du président, le secrétaire de la Commission fait office d'administrateur en chef. Il dirige et coordonne tous les aspects de la planification financière et de la gestion du personnel. Il est officiellement le secrétaire de la Commission pour l'application de la *Loi sur la Commission du tarif*, de la *Loi sur la taxe d'accise*, de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi antidumping*. Il fait fonction de greffier aux audiences d'appel de la Commission et de secrétaire officiel aux

audiences publiques qu'elle tient à l'occasion de renvois. Son adjoint est chargé de la tenue des archives et des dossiers et assure la suppléance pendant son absence.

Organigramme de la Commission du tarif

Tableau 1

COMMISSION DU TARIF

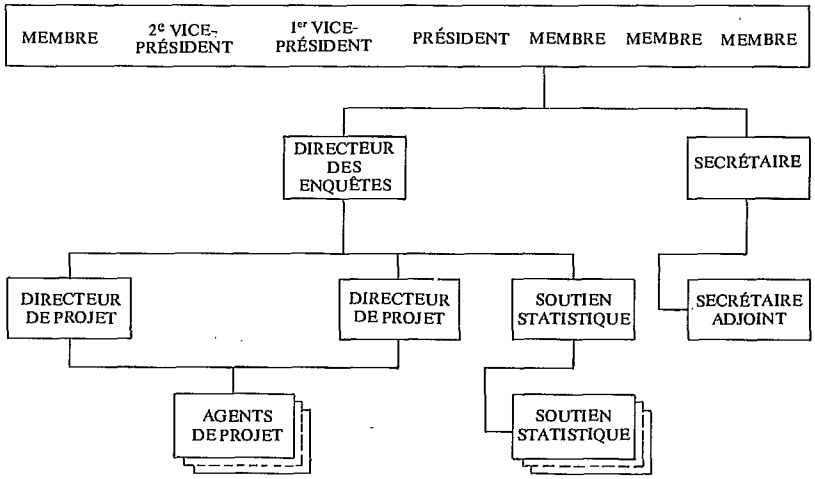
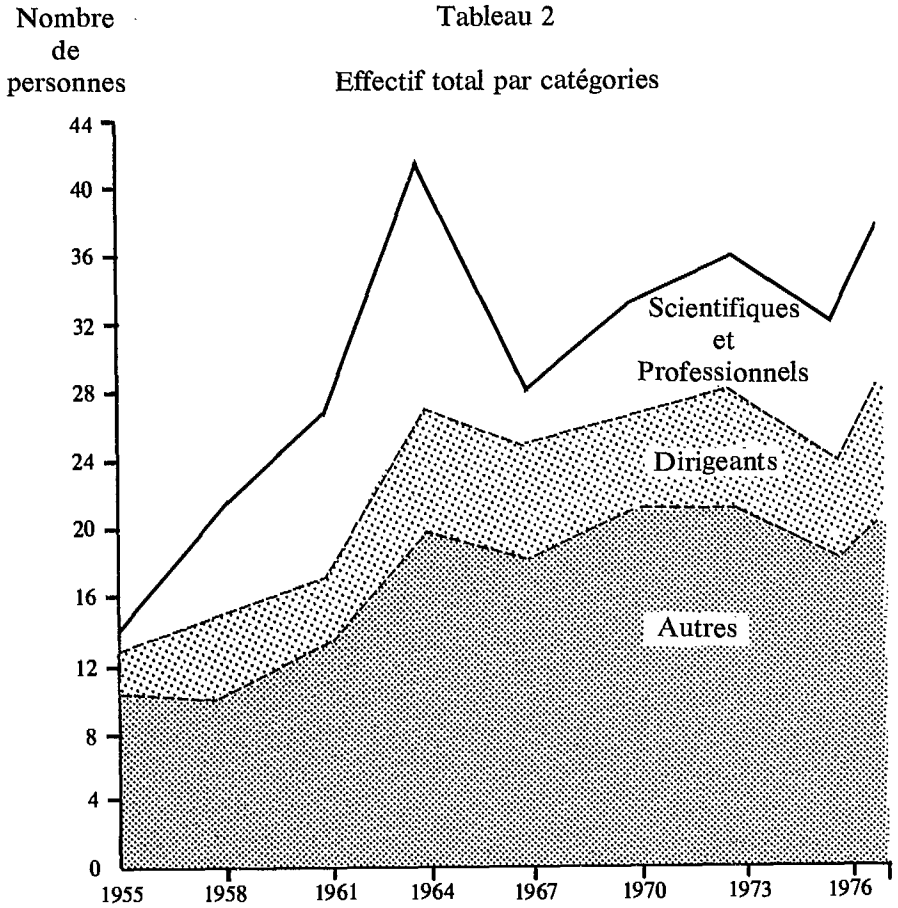


Tableau 2

Effectif total par catégories



Source: Commission du tarif. La catégorie des dirigeants désigne les membres de la Commission.

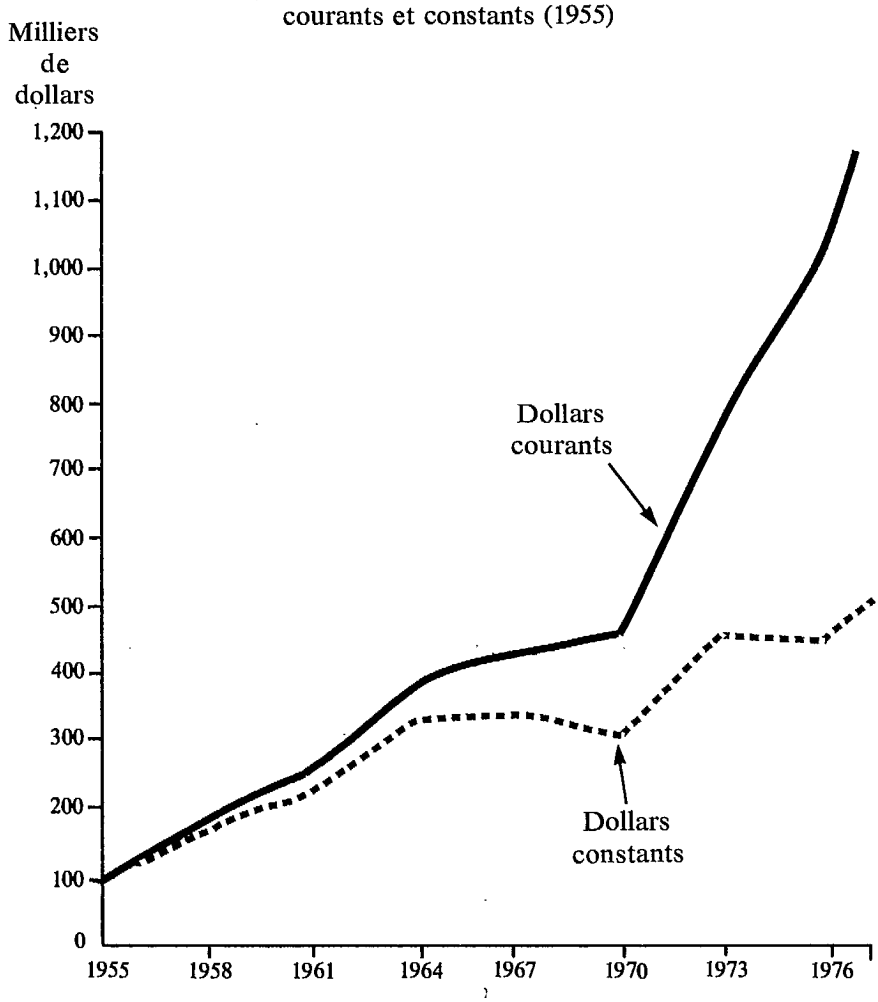
Les membres de la Commission du tarif viennent de milieux très divers. Au moment de la rédaction du présent document (août 1979), sur les vingt et un prédécesseurs des membres actuels, on compte sept personnes qui avaient principalement fait carrière dans la fonction publique fédérale[24], trois juristes[25], trois économistes ou comptables[26], trois anciens hommes politiques ou fonctionnaires provinciaux[27], deux anciens députés fédéraux[28], deux anciens juges[29], un agriculteur[30], et un homme d'affaires[31]. Certains appartenaient à plus d'une catégorie.

Les membres actuels (au milieu de 1979) proviennent eux aussi de milieux divers. Monsieur K. C. Martin (nommé en 1973) vient du monde des affaires. Monsieur J. Bertrand (1977) est avocat. Monsieur Grant Deachman (1973), ancien député fédéral, est relationniste. Monsieur A. C. Kilbank, ancien fonctionnaire, est économiste. Mademoiselle P. McDougall, présidente[32], a fait carrière dans la Fonction publique fédérale.

La nomination d'un grand nombre d'anciens fonctionnaires fédéraux à la Commission semble, sans vouloir sous-estimer la fonction publique, s'être faite aux dépens d'autres spécialités tout aussi pertinentes à sa fonction. Malgré la complexité juridique et commerciale qui caractérise la plupart de ses travaux, la Commission n'a même pas un conseiller juridique à son service et seulement quelques avocats ou économistes ont été nommés membres. L'argument qui a été avancé pour justifier cette situation est que la Commission est un «tribunal populaire». Peut-être veut-on dire par là non pas qu'elle est composée de non-spécialistes, mais qu'elle regroupe un échantillon vaguement représentatif de la population canadienne. Les professions de ses membres laissent supposer le contraire. En particulier, le secteur privé est notablement sous-représenté. Il faudrait peut-être penser à nommer plus souvent comme membres des personnes ayant une longue expérience du milieu des affaires.

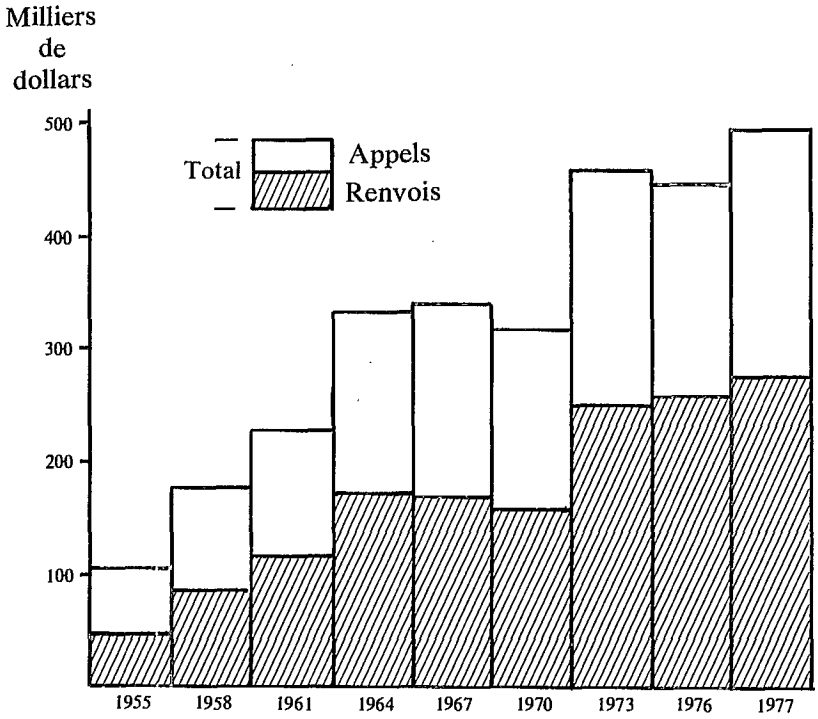
Le tableau 3 montre les dépenses annuelles de la Commission de 1955 à 1977. On constate que les dépenses exprimées en dollars courants augmentent tous les ans, et presque toujours lorsque exprimées en dollars constants. Le tableau 4 donne, en dollars constants et pour les années indiquées, un décompte approximatif des dépenses totales. La majorité des dépenses (plus de 80 p. 100) est engagée au titre des traitements; le reste est imputé surtout aux services (déplacements, communications, experts-conseils, etc.).

Tableau 3
Dépenses totales, exprimées en dollars courants et constants (1955)



Source: Commission du tarif

Tableau 4
Décompte estimatif des dépenses totales (renvois et appels) exprimées en dollars constants (1955)



Source: Commission du tarif

III

La procédure: le cadre juridique

A. LE CADRE LÉGISLATIF DE LA FONCTION D'APPEL

1. La *Loi sur la Commission du tarif*

La *Loi sur la Commission du tarif*[33] comprenait à l'origine deux parties. La première était consacrée à la fonction d'enquête économique de la Commission et la seconde, à sa fonction d'appel que nous allons maintenant étudier. En tant qu'organisme d'appel, la Commission avait à l'origine les mêmes attributions que l'ancien Conseil des douanes, qui était compétent pour connaître de certains appels prévus par la *Loi sur les douanes*[34] et la *Loi spéciale des revenus de guerre*[35] (devenue la *Loi sur la taxe d'accise*). En 1948, la *Loi sur les douanes* et la *Loi sur la taxe d'accise* furent modifiées de manière à transférer cette compétence d'appel à la Commission du tarif[36]. La partie II de la *Loi sur la Commission du tarif* ainsi rendue superflue, fut abrogée[37]. Par la suite, la compétence d'appel de la Commission fut élargie avec l'adoption de la *Loi antidumping* et de la *Loi sur l'administration du pétrole*.

Aux termes de l'article 3 de l'actuelle *Loi sur la Commission du tarif*, la Commission se compose de sept membres nommés par le gouverneur en conseil (paragraphe (1)), dont un président et deux vice-présidents (paragraphe (2)); leur mandat est de dix ans (paragraphe (3)) et est renouvelable (paragraphe (5)); et le quorum pour les appels est de trois (paragraphe (8)). L'article 4 traite de la fonction d'enquête économique de la Commission. L'article 5 prévoit ses pouvoirs et sa procédure: elle peut assigner des témoins (paragraphe (1)) et doit fournir aux personnes non assignées une occasion de comparaître devant elle

(paragraphe (2)); elle est une cour d'archives (paragraphe (6)); elle peut «obtenir des renseignements qui, à son avis, sont authentiques, autrement que sous la sanction d'un serment ou d'une affirmation, et se servir de ces renseignements et agir en conséquence» (paragraphe (9)). Le paragraphe (10) a trait aux témoignages et aux renseignements de nature confidentiels. Le paragraphe (13) est l'une des deux seules dispositions de la loi où il est fait mention de la compétence d'appel de la Commission: «Le présent article, sauf les paragraphes (3) et (7), s'applique à l'égard d'un appel à la Commission prévu par toute autre loi ou tout règlement établi sous le régime de celle-ci, comme si l'appel était une enquête au sens de la présente loi[38].» Les cinq courts articles restants concernent le dépôt devant le Parlement des rapports de la Commission (article 6), la nomination de son personnel (article 7), le traitement de ses membres (article 8), la publication de ses décisions (article 9) et l'établissement de textes réglementaires (article 10).

Cette loi, apparemment simple, révèle une particularité étrange. Alors que la Commission consacre aux appels une grande part de son temps, cette fonction n'est reconnue qu'incidemment dans les paragraphes 3(8.1) et 5(13): on ne fait qu'étendre aux appels les pouvoirs et la procédure applicables en matière d'enquête. Ainsi, la Commission peut notamment obtenir des renseignements hors du cadre des audiences et agir en conséquence (paragraphe 5(9)).

2. La *Loi sur les douanes*

Lorsqu'elle entend des appels concernant la valeur imposable et la classification des marchandises importées la Commission du tarif ne constitue que l'une des nombreuses étapes du processus complexe d'administration des douanes prévu par la *Loi sur les douanes*. Au moment de la déclaration en douane, un fonctionnaire des douanes détermine la classification des marchandises importées; les annexes du *Tarif des douanes*[39] définissent les classes de marchandises et fixent les taux tarifaires applicables. Le fonctionnaire détermine ensuite leur valeur imposable pour calculer le montant des droits exigibles. Si l'importateur désire contester ces décisions, il peut, en vertu de l'article 46 de la *Loi sur les douanes*, demander par écrit à un appréciateur fédéral des douanes de faire une nouvelle détermination ou estimation. S'il n'est pas

satisfait de la décision de l'appréciateur, il dispose, en vertu des paragraphes 46(3) et 46(4), d'un délai de quatre-vingt-dix jours pour demander par écrit au sous-ministre de faire une nouvelle détermination ou estimation. Les autres paliers d'appel sont successivement la Commission du tarif (en vertu de l'article 47), puis la Cour fédérale (en vertu de l'article 48) et enfin, sous réserve d'une autorisation d'appel, la Cour suprême du Canada (en vertu de l'article 31 de la *Loi sur la Cour fédérale*)[40].

L'article 49 de la *Loi sur les douanes* autorise le sous-ministre à déférer à la Commission toute question concernant l'évaluation ou la classification tarifaire.

3. La *Loi sur la taxe d'accise*

La *Loi sur la taxe d'accise* impose des taxes fédérales sur divers produits et services. La partie I taxe certaines primes d'assurance versées à des compagnies étrangères, la partie II le transport aérien, et les parties III et IV certains articles déterminés (cosmétiques, bijoux, postes de réception de T.S.F., cartes à jouer, vin, etc.).

La partie V impose une taxe générale de consommation ou de vente des marchandises tant importées que fabriquées au Canada. Le paragraphe 27(1)[41] impose une taxe de 12 p. 100 sur le «prix de vente», dans le cas des marchandises fabriquées au Canada, ou sur la «valeur à l'acquité», dans le cas des marchandises importées: cette taxe est généralement payable soit par le producteur ou fabricant, soit par l'importateur[42].

Les paragraphes 27(2), 27(4) et 28(2) ainsi que l'article 29 (tous situés dans la partie V) prévoient certains cas d'exemption de la taxe. Les paragraphes 29(1), (2) et (3) accordent une exemption totale ou partielle aux produits énumérés aux annexes III, IV et V. L'article 42 de la partie VI (dispositions générales) exempte de la taxe les marchandises exportées du Canada et l'article 44 prévoit des déductions, remises et drawbacks.

Aux termes de l'article 59, la Couronne comme le contribuable peuvent demander à la Commission du tarif de se prononcer «sur la question

de savoir si . . . un article ou un transport aérien sont assujettis à la taxe ou sur le taux qui leur est applicable». L'article 60 permet d'interjeter appel devant la Division d'appel de la Cour fédérale et, en dernière instance, devant la Cour suprême du Canada.

4. La *Loi antidumping*

Aux termes de l'article 19 de la *Loi antidumping*, sont susceptibles d'appel devant la Commission du tarif d'une part, les déterminations définitives de dumping, faites par le sous-ministre conformément au paragraphe 17(1), dans le cas de marchandises entrées au Canada avant que le Tribunal antidumping n'ait constaté l'existence d'un préjudice, et d'autre part, les nouvelles déterminations ou évaluations, faites par le sous-ministre conformément au paragraphe 18(4), dans le cas des marchandises entrées au Canada après une telle constatation. Aux termes de l'article 20, la décision de la Commission en ces matières est susceptible d'appel devant la Cour fédérale et, en dernière instance, devant la Cour suprême du Canada[43].

5. La *Loi sur l'administration du pétrole*

La *Loi sur l'administration du pétrole* est, comme l'indique son titre complet, une loi «imposant des redevances sur les exportations de pétrole brut et de certains produits pétroliers, prévoyant une indemnité au titre de certains coûts du pétrole et réglementant le prix du pétrole brut et du gaz naturel canadiens dans le commerce interprovincial et le commerce d'exportation». Aux termes de l'article 17, il est possible de demander à la Commission du tarif de se prononcer «sur l'exigibilité ou le montant d'une redevance sur l'exportation de pétrole . . .». L'article 65.18 prévoit la même possibilité en ce qui concerne les redevances sur le pétrole canadien ou étranger traité, consommé ou vendu au Canada. Jusqu'à présent, la Commission n'a pas eu à se prononcer sur ces questions.

B. LA COMPÉTENCE: CERTAINS ASPECTS

1. La *Loi sur la Commission du tarif*

La question de la compétence de la Commission du tarif fut soumise aux tribunaux, pour la première fois, lors du *Renvoi relatif à la compétence de la Commission du tarif*[44]. Le paragraphe 49(1) de la loi alors en vigueur[45] autorisait le gouverneur en conseil à fixer par décret la valeur imposable de certaines marchandises importées s'il était convaincu que leur importation portait préjudice aux producteurs canadiens. Cette disposition fut modifiée en 1932 pour exclure de son application les États jouissant du régime préférentiel britannique[46]. Les importateurs de marchandises en provenance de ces États, qui avaient été auparavant touchés par les décrets fixant la valeur imposable de leurs marchandises, demandèrent alors à la Commission du tarif de déclarer que les décrets en question avaient été annulés. Les producteurs canadiens invoquèrent l'incompétence de la Commission et le gouverneur en conseil renvoya l'affaire devant la Cour suprême.

Le juge Rinfret, rendant jugement au nom de la Cour, fit observer que la partie II de la *Loi de la Commission du tarif* ne transférait à la Commission que les pouvoirs et fonctions du Conseil des douanes. Voici ce qu'il dit à ce sujet:

> [TRADUCTION] Ni l'ancien Conseil des douanes, ni l'actuelle Commission du tarif n'est une cour de justice. C'est, en vertu de la *Loi des douanes*, un organisme administratif et non judiciaire. Ses fonctions étaient et demeurent purement ministérielles. Ses attributions, telles qu'elles sont énoncées dans la loi, concernent uniquement des questions de fait et la *Loi des douanes* ne soustrait de la compétence des tribunaux ordinaires aucune question de droit, y compris celle de la validité des actes du ministre . . . Il s'ensuit que la Commission, dans l'exercice des fonctions visées à la partie II, doit donner effet aux arrêtés ministériels . . .[47]

La Commission, affirma le juge Rinfret, n'a pas compétence pour statuer sur la validité des décrets. Elle ne peut trancher que des questions de fait et non de droit:

> [TRADUCTION] Il n'est pas dans l'intention du législateur d'étendre la compétence au-delà de la détermination des valeurs et des faits dans les cas concrets. Il va de soi que la détermination par l'appréciateur fédéral ou par la Commission doit être conforme à une certaine conception de la loi; mais

> en ce qui les concerne, la loi comprend les décrets du gouverneur en conseil et l'arrêté du ministre. Ni l'appréciateur fédéral ni la Commission ne sont compétents pour mettre en cause la validité de ces décrets . . .[48]

La Cour suprême accueillit l'argument des producteurs canadiens.

En 1934, la *Loi de la Commission du tarif*, la *Loi des douanes* et la *Loi spéciale des revenus de guerre* n'étaient pas ce qu'elles sont aujourd'hui. Le Conseil des douanes n'avait pas l'obligation de tenir des audiences officielles; cette obligation n'était pas non plus prévue par la partie II de la *Loi de la Commission du tarif*. Aux termes de l'article 48 de la *Loi des douanes* de 1927, la Commission du tarif avait la faculté, mais non l'obligation de recueillir des dépositions; sa fonction était simplement de faire une nouvelle estimation de la valeur imposable si la première estimation était erronée. Il n'y était fait mention ni d'un appel de la nouvelle estimation ni de «questions de droit».

La *Loi des douanes* fut modifiée en 1948[49]. Aux termes du paragraphe 49(1) nouveau, l'importateur avait le droit d'interjeter appel devant la Commission du tarif. Aux termes du paragraphe 49(3), la décision de la Commission était elle-même susceptible d'appel, sur permission, devant la Cour de l'Échiquier sur des questions de droit. Le paragraphe 49(6) autorisait le pourvoi en dernier ressort devant la Cour suprême du Canada. Cette loi fut à nouveau modifiée en 1950 pour obliger la Commission à annoncer la tenue de ses audiences et à permettre à tout intéressé d'être entendu[50]. Des modifications analogues furent apportées en 1951 à la *Loi sur la taxe d'accise*[51].

La *Loi de la Commission du tarif* fut elle-même modifiée de la même manière en 1950[52]. Le paragraphe 5(13) nouveau étendit à la fonction d'appel la plupart des dispositions de l'article 5 qui visaient jusqu'alors uniquement la fonction d'enquête. Ainsi, la Commission fut tenue de fournir aux personnes qui n'avaient pas été assignées une occasion de se faire entendre et constitua une cour d'archives lorsqu'elle exerçait sa fonction d'appel.

2. La *Loi sur les douanes*

a) La classification

Aux termes de l'article 47 de la *Loi sur les douanes*, la Commission peut, entre autres, déterminer la classification tarifaire des marchandises importées (comme nous l'avons vu, la *Loi sur la taxe d'accise* lui

confie une fonction analogue). Dans l'arrêt *Hunt Foods*[53], la Cour de l'Échiquier avait à trancher un appel d'une déclaration de la Commission du tarif selon laquelle les produits importés, en l'occurrence de la graisse préparée, devaient être classés sous le numéro tarifaire 71100-1 qui englobait tous les produits non dénommés ailleurs. L'appelante et l'intimé s'entendaient pour dire, dans leur exposé conjoint des faits déposé devant la Commission, que la graisse préparée *était* dénommée ailleurs, soit comme «huile hydrogénée» visée au numéro tarifaire 27700-1, soit comme «graisse alimentaire mélangée et produits similaires» visés au numéro tarifaire 1305-1. La Cour devait trancher l'argument selon lequel la Commission avait d'une part, excédé sa compétence en ne tenant pas compte de ce fait admis et d'autre part, commis une erreur de droit en ne tenant pas compte du fait que le sous-ministre avait admis expressément ou implicitement que les produits importés devaient être classés sous le numéro tarifaire 1305-1 s'ils ne pouvaient l'être sous le numéro 27700-1. Le juge Kerr rejeta cet argument. «La Commission du tarif, dit-il, avait le droit de rendre toute ordonnance ou conclusion que la nature de l'affaire exigeait». Sa compétence ne pouvait être limitée ni par un exposé conjoint des faits ni par des concessions du sous-ministre[54].

b) La valeur imposable

La Commission n'a pas une compétence illimitée, toutefois. Dans l'affaire *Elliott*[55], elle estima à 196$ la valeur imposable d'un «instrument de chargement». Le sous-ministre l'avait auparavant estimée à au moins 185$. La Commission fit observer que sa déclaration ne conférait point au sous-ministre le droit de percevoir des droits de douane supérieurs à ceux qu'il avait initialement calculés. Quand l'affaire fut portée devant la Cour de l'Échiquier, le juge Cameron statua que la Commission n'avait pas compétence pour rendre une telle ordonnance. Aux termes du paragraphe 43(4) de la *Loi sur les douanes*:

> Le sous-ministre peut déterminer de nouveau la classification tarifaire, ou établir de nouveau l'estimation de la valeur imposable, d'effets quelconques
>
> . . .
>
> *c*) à toute époque, pour donner suite à une décision de la Commission du tarif, de la Cour de l'Échiquier du Canada ou de la Cour suprême du Canada en ce qui regarde ces effets[56].

La Commission peut certes «rendre telle ordonnance ou prononcer telle conclusion que la nature du sujet peut exiger», mais elle ne peut retirer au sous-ministre un pouvoir qui lui est expressément conféré par la loi.

c) L'effet de l'ordonnance

Dans l'affaire *Javex*[57], le litige portait sur la classification du «Clorox». Saisie par un renvoi du sous-ministre, la Commission avait statué, dans l'appel n° 363, que c'était une erreur de classer le Clorox sous le numéro tarifaire 219a, basé sur l'utilisation finale, et de faire ainsi bénéficier le produit importé d'un régime de faveur. La société Oppenheimer Brothers, importatrice de Clorox, n'était pas au courant de l'appel (et n'avait donc pu intervenir). Elle importa un nouveau lot de ce produit pour provoquer une nouvelle audition sur cette même question. Comme il fallait s'y attendre, le sous-ministre ordonna que le produit soit classé sous le numéro tarifaire 711 et non sous le numéro tarifaire 219a. Oppenheimer interjeta appel devant la Commission (appel n° 398) qui, revenant sur sa décision antérieure, classa le produit sous le numéro tarifaire 219a. Le sous-ministre (mécontent, à coup sûr) interjeta appel devant la Cour de l'Échiquier au motif que la décision rendue par la Commission dans l'appel n° 363 était une décision judiciaire *in rem* rendue par une cour d'archives et pourvue de l'autorité de la chose jugée — autrement dit, que la Commission ne pouvait reclasser le Clorox sous le numéro tarifaire 219a. À l'appui de son argument, le sous-ministre invoqua le paragraphe 5(6) de la *Loi sur la Commission du tarif* (aux termes duquel la Commission est une cour d'archives) et l'ancien paragraphe 44(3) de la *Loi sur les douanes* (aujourd'hui le paragraphe 47(3)) aux termes duquel «une ordonnance, conclusion ou déclaration de la Commission du tarif est définitive et péremptoire».

Le juge Cameron refusa d'accueillir l'argument du sous-ministre. La décision rendue dans l'appel n° 363 n'était pas, selon lui, une décision *in rem*, car elle [TRADUCTION] «ne visait pas la chose désignée sous sa marque de commerce «Clorox», mais simplement les droits, obligations ou intérêts particuliers que les parties à l'appel possédaient à l'égard du «Clorox» »[58]. Elle ne jouissait pas non plus de l'autorité de la chose jugée, car il n'y avait pas d'identité de litige dans les deux espèces; dans l'appel n° 363, la décision disait simplement que c'était une erreur de classer le Clorox sous le numéro tarifaire 219a, tandis qu'il s'agissait dans l'appel n° 398 de trancher si le sous-ministre avait raison de classer le produit sous le numéro tarifaire 711. La décision du juge Cameron fut confirmée par la Cour suprême. Voici ce que dit le juge Martland au sujet de la *Loi sur les douanes*:

> [TRADUCTION] Lorsque la loi dit qu'une telle ordonnance, conclusion ou déclaration est définitive et péremptoire, sauf nouvel appel, cela veut dire seulement, à mon avis, que la décision est définitive et péremptoire à l'égard de l'appel dont elle est l'objet. Cela ne veut pas dire que la décision

rendue à l'issue d'un appel met obstacle d'une part, au recours par un tiers contre une décision du sous-ministre à l'égard des marchandises que ce tiers importe, ou d'autre part, à l'examen au fond de ce recours par la Commission. La loi ne confère pas à la Commission la compétence de se prononcer sur des questions générales portant sur des marchandises ou des personnes avec une autorité suffisante pour engendrer l'*estoppel* qui caractérise un jugement *in rem*[59].

Les décisions rendues par la Commission du tarif ne sont manifestement pas des décisions *in rem* et il est improbable que l'autorité de la chose jugée leur soit applicable. Bien entendu, le bon sens veut que la Commission cherche à trancher de la même manière deux affaires analogues. Elle a en outre l'obligation d'éviter les résultats absurdes. Dans l'affaire *Jay-Zee*[60], l'exemption de taxe prévue à l'annexe III de la *Loi sur la taxe d'accise* fut refusée à un produit alors qu'il était notoire qu'un produit très similaire en avait bénéficié. Le juge Gibson de la Cour de l'Échiquier infirma la classification litigieuse au motif qu'une autre permettrait d'éviter ce curieux résultat.

3. La *Loi sur la taxe d'accise*

Dans l'affaire *Goodyear*[61], il s'agissait de savoir qui devait payer la taxe sur des pneus «maison». Aux termes de la *Loi sur la taxe d'accise*, le fabricant ou producteur est redevable de la taxe s'il s'agit de marchandises canadiennes. Les pneus en question étaient fabriqués par Goodyear pour le compte de certains détaillants, dont la compagnie T. Eaton, et étaient marqués du nom de ces derniers. Qui de Goodyear ou Eaton devait payer la taxe? Saisie par un renvoi du sous-ministre, la Commission du tarif statua qu'Eaton n'était pas le «fabricant». Goodyear interjeta appel devant la Cour de l'Échiquier en soutenant notamment que la Commission était incompétente pour faire une telle déclaration.

La disposition en cause de la *Loi sur la taxe d'accise* était alors l'article 57:

> **57.** (1) Lorsqu'il se produit un différend ou qu'un doute existe sur la question de savoir si, aux termes de la présente loi, un article est assujetti à la taxe ou sur le taux applicable à l'article et qu'aucun tribunal compétent n'a jusque-là rendu, en l'espèce, une décision visant tout le Canada, la Commission du tarif, instituée par la *Loi sur la Commission du tarif*, peut déclarer quel montant de taxe est exigible sur l'article ou déclarer que l'article est exempt de la taxe en vertu de la présente loi[62].

L'appelante soutint que cet article autorisait la Commission uniquement à déterminer, le cas échéant, le taux de la taxe applicable et non à déclarer qui devait la payer. Le président de la Cour de l'Échiquier, le juge Thorson, n'était pas de cet avis, mais sa décision fut cassée par la Cour suprême du Canada. Le juge Fauteux déclara:

> [TRADUCTION] Déterminer si une personne est redevable d'une taxe frappant un article et déterminer si un article est assujetti à une taxe dont est redevable une personne sont deux questions distinctes . . . l'expression «si . . . un article est assujetti à la taxe ou sur le taux applicable à l'article» permet uniquement de déterminer si un article est frappé d'une taxe et, dans l'affirmative, quel taux lui appliquer[63].

Par ailleurs, reconnaître à la Commission la compétence de déterminer qui est redevable de la taxe aurait constitué, selon le juge Fauteux, une dérogation au droit ordinairement applicable en matière de perception des taxes, lequel considère leur recouvrement comme une affaire entre la partie intéressée et le tribunal compétent, en l'occurrence la Cour de l'Échiquier: [TRADUCTION] «le législateur n'est censé vouloir déroger au cours ordinaire de la loi que lorsqu'il a exprimé une telle intention de manière absolument claire»[64]. Enfin, fit observer le juge Fauteux, le paragraphe 57(2) oblige la Commission à tenir une audience étant donné que la question de savoir si un article est assujetti à une taxe en est une d'intérêt public et qu'il faut donner aux tiers l'occasion d'intervenir. Par contre, la question de savoir si une personne est redevable de la taxe en est une qui n'intéresse que cette personne et la Couronne. Reconnaître à la Commission du tarif une compétence en la matière aurait eu pour conséquence de permettre à des tiers de comparaître, ce qui aurait constitué une autre dérogation au cours ordinaire de la loi[65].

C. LES RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DE LA COMMISSION DU TARIF

1. L'ancien paragraphe 49(3) et ses difficultés d'application

Une modification apportée en 1948 à la *Loi des douanes* prévoyait la possibilité d'interjeter appel des décisions de la Commission du tarif devant la Cour de l'Échiquier:

> Un importateur ou le sous-ministre peut, une fois obtenue l'autorisation de la cour de l'Échiquier du Canada ou d'un de ses juges, sur demande faite dans le délai de trente jours à compter de l'établissement des conclusions ou de l'ordonnance dont on cherche à appeler (ou dans le délai supplémentaire que la cour ou le juge peut permettre), en appeler à ladite cour sur toute question qui, de l'avis de cette cour ou de ce juge, est une question de droit[66].

Le président Thorson eut l'occasion, dans l'affaire *Parke, Davis*, d'interpréter l'expression «toute question qui, de l'avis de cette cour ou de ce juge, est une question de droit»:

> [TRADUCTION] Cette formulation peut conduire à une absurdité, car elle fait dépendre la compétence de la Cour non de la réalité d'une question de droit, mais plutôt de la croyance de la Cour ou du juge en une telle réalité. Dans ce cas, il est tout à fait possible que la Cour, après qu'elle-même ou qu'un de ses juges ait estimé à tort que le litige porte sur une question de droit, se trouve compétente pour connaître d'un appel qui porte en réalité sur une question de fait. En revanche, si la Cour ou le juge pense par erreur que le litige ne porte pas sur une question de droit, elle n'aura pas juridiction même si le litige porte en réalité sur une question de droit[67].

Cette interprétation eut pour conséquence cocasse d'obliger la Cour à trancher une question considérée comme une question de droit par le juge qui avait donné l'autorisation d'appel, même si elle estimait que ce juge s'était trompé. Le président Thorson devait par la suite tomber dans le piège qu'il avait posé. Dans l'affaire *John Bertram*, il fut saisi d'un appel qu'il avait lui-même autorisé. Il fit l'aveu suivant en rejetant l'appel:

> [TRADUCTION] Je dois dire tout d'abord que je ne constate aucune erreur de droit dans la décision de la Commission. J'ai déclaré, pendant l'audition de cet appel, que je ne comprenais pas pourquoi je l'avais autorisé. Je m'aperçois maintenant, à la lecture du compte rendu des débats devant la Commission, que j'aurais dû refuser l'autorisation . . . Puisque je n'ai pas pris une telle décision qui, à mon avis, aurait été indiquée, je me vois dans l'obligation d'examiner les arguments à présent invoqués[68].

L'ancien paragraphe 49(3) soulevait une autre difficulté. Elle découlait de la nécessité d'obtenir une autorisation d'appel. Dans l'affaire *Freedman*, le président Thorson statua que l'appel devait porter non seulement sur une question de droit, mais encore sur une question qui, aux yeux du juge, méritait d'être examinée[69]. Sur quels critères le juge devait-il se fonder pour apprécier ce deuxième point? Voici ce qu'en pensait le président Thorson:

> [TRADUCTION] À mon avis, cette Cour, tout comme la Cour suprême du Canada, ne peut établir de règles précises et absolues régissant l'octroi de l'autorisation d'appel . . . En revanche, je ne vois pas pourquoi, en ce qui concerne les motifs à invoquer pour refuser l'autorisation, elle ne peut pas

adopter la pratique suivie par la Cour suprême du Canada. Je crois donc que si la Cour ou le juge saisi d'une demande d'autorisation d'appel estime . . . que l'ordonnance, conclusion ou déclaration prononcée par la Commission du tarif et visée dans la demande est manifestement juste ou bien fondée, qu'il n'y a aucune raison de pressentir le contraire, ou que le requérant a très peu de chances d'avoir gain de cause en appel, l'autorisation demandée devrait être refusée[70].

En 1958, la disposition relative aux appels prévue par la *Loi des douanes* fut modifiée[71] et devint l'article 45:

> **45.** (1) N'importe laquelle des parties dans un appel prévu par l'article 44, savoir:
>
> *a*) la personne appelante,
> *b*) le sous-ministre, ou
> *c*) toute personne qui a fait acte de comparution en conformité du paragraphe (3) de l'article 44, si elle a un intérêt important dans l'appel et si elle a obtenu la permission de la Cour ou de l'un de ses juges,
>
> peut, dans un délai de soixante jours après l'établissement d'une ordonnance, d'une conclusion ou d'une déclaration selon le paragraphe (3) de l'article 44, en appeler à la Cour de l'Échiquier du Canada, sur toute question de droit.

Cette modification mit fin à la plupart des difficultés dont nous venons de parler. Il n'est en effet plus nécessaire, sauf pour les requérants visés par ce qui est aujourd'hui l'alinéa 48(1)*c*), d'obtenir une autorisation pour interjeter appel en vertu de la *Loi sur les douanes*. Ceci s'applique d'ailleurs aussi à l'article 20 de la *Loi antidumping*. Il est regrettable qu'une modification semblable n'ait pas été apportée à la *Loi sur la taxe d'accise* (article 60) et à la *Loi sur l'administration du pétrole* (article 65.18) dont les dispositions en matière d'appel reprennent dans leur essence l'ancien paragraphe 49(3) de la *Loi des douanes* et sont susceptibles de soulever les mêmes difficultés.

2. Les motifs d'appel des décisions de la Commission du tarif

Il semble généralement admis que les appels des décisions de la Commission du tarif ne peuvent porter que sur des questions de droit[72] et que la Cour d'appel est incompétente pour connaître des questions de fait. Dans l'arrêt *Parke, Davis*, par exemple, il s'agissait de

déterminer si la pénicilline S.R. était un «produit biologique». Voici ce que conclut le président Thorson:

> [TRADUCTION] Il s'agit dans cet appel non pas de savoir si la pénicilline S.R. est réellement un produit biologique . . . mais plutôt de savoir si la Commission du tarif a commis une erreur de droit en statuant qu'elle l'est . . . Si la Commission disposait d'éléments d'information sur lesquels elle pouvait raisonnablement fonder sa décision, nous ne devrions pas la remettre en question, même si notre conclusion eût pu être différente si nous avions été saisi du litige en première instance[73].

Dans l'arrêt *Dentist's Supply*, le président Thorson précisa en ces termes sa conception de la compétence d'appel précédemment exposée dans l'arrêt *Parke, Davis*:

> [TRADUCTION] Si la décision de la Commission du tarif était une appréciation des faits et si la Commission disposait d'éléments d'information lui permettant raisonnablement de faire cette appréciation, il ne nous revient pas de réexaminer la décision, et cela, peu importe la conclusion à laquelle nous en serions arrivés si la *Loi sur les douanes* nous permettait de réexaminer tous les aspects de l'affaire. Il n'existe pas de droit d'appel d'une décision de la Commission du tarif à l'égard des appréciations de faits comme, il me semble, à l'égard des questions mixtes de droit et de fait . . . Ainsi, dans la mesure où la déclaration de la Commission du tarif dans l'espèce est une appréciation de faits, la Cour n'a pas le droit de la réexaminer à moins que la déclaration ne soit déraisonnable au point de constituer une erreur de droit[74].

Comme nous le verrons plus loin, la plupart des questions de droit visées dans les appels des décisions de la Commission du tarif se rapportent à l'interprétation des textes. Mais, comme l'indique clairement le président Thorson, une appréciation des faits que ne justifie pas la preuve constitue aussi une erreur de droit. Voici ce qu'a dit le juge Kellock dans l'arrêt *Canadian Lift Truck*:

> [TRADUCTION] La question de droit en cause comporte au moins deux aspects. Il s'agit tout d'abord de savoir si la Commission du tarif a bien interprété les textes, et ensuite, si elle disposait de preuves pouvant justifier la conclusion à laquelle elle est arrivée en conséquence de cette interprétation.
>
> Bien que l'interprétation d'un texte législatif soit une question de droit, et bien que la question de savoir si un objet en particulier est compris dans une définition de la loi en soit une de fait, la Cour d'appel peut néanmoins, s'il lui semble que le juge des faits s'est prononcé sans preuves ou qu'il était impossible à une personne ayant une connaissance suffisante du droit et agissant de façon judiciaire de rendre une telle décision, tenir pour acquis que la décision rendue découle d'une erreur de droit[75].

Le juge Kellock semble envisager deux sortes d'erreurs de droit, la première portant sur l'interprétation d'un texte législatif et la seconde

découlant d'un défaut de preuve ou de sa mauvaise interprétation. Les tribunaux sont habituellement plus enclins à rechercher la première sorte d'erreur que la seconde et préfèrent porter leur attention sur les erreurs possibles dans l'interprétation des textes.

3. Les erreurs d'interprétation des textes législatifs

En règle générale, l'interprétation des lois, y compris des numéros tarifaires, est une question de droit, tandis que l'application de la loi ainsi interprétée à un cas d'espèce est une question de fait. Cette règle générale s'est révélée d'application très difficile dans le cas des appels des décisions de la Commission du tarif.

a) La classification

(i) *Les termes particuliers*

L'interprétation des termes particuliers employés dans les annexes de la *Loi sur la taxe d'accise* ou dans les numéros tarifaires est-elle toujours une question de droit? Certains arrêts plus anciens disent que oui[76]. La jurisprudence récente est cependant moins catégorique.

Dans l'arrêt *Freedman*, l'intimé fit valoir que même si en règle générale l'interprétation d'un texte législatif est une question de droit, la détermination par la Commission du sens d'un mot usuel dans le tarif douanier, en l'occurrence «fruits», est une question de fait qui ne peut être réexaminée en appel. Le président Thorson, tout en statuant qu'il existait d'une question de droit, ne rejeta pas entièrement l'argument de l'intimé:

> [TRADUCTION] L'argument de l'avocat du sous-ministre ne dit pas toutefois que l'interprétation du terme «fruits» lui-même était une question de droit. C'était l'interprétation de tout le numéro tarifaire qui était en cause. L'argument de l'intimé selon lequel l'interprétation de termes usuels est une question de fait et non de droit me paraît fort défendable, mais je suis d'avis, en l'espèce, que la déclaration de la Commission du tarif met en cause une question de droit[77].

Dans l'arrêt *Dentist's Supply*, le président Thorson sembla établir une distinction entre le choix de la méthode et l'application de la méthode

choisie. La Commission du tarif doit tout d'abord décider la façon de définir le terme litigieux, c'est-à-dire choisir, disons, entre son sens ordinaire et un sens spécial. Il s'agit là d'une question de droit susceptible de révision en appel. Il lui faut ensuite appliquer la méthode qu'elle a choisie, c'est-à-dire déterminer le sens (ordinaire ou spécial) du terme. Il s'agit là, selon le président Thorson, d'une question de fait:

> [TRADUCTION] . . . lorsqu'il a été établi que les termes employés par la loi doivent, sauf disposition contraire expresse, s'entendre dans leur sens ordinaire, mais que s'il ressort du contexte qu'ils sont employés dans leur sens spécial technique et qu'ils doivent être entendus dans ce sens-là, il est clair, dans ce cas, que la détermination de leur sens ordinaire ou, le cas échéant, de leur sens spécial et technique est une question de fait.
>
> Le sens ordinaire d'un mot est le sens qu'il possède dans la langue courante. Il n'est pas réaliste, à mon avis, de voir là une question de droit. Pour trouver le sens ordinaire d'un mot, il faut faire appel à des dictionnaires reconnus et non à la jurisprudence . . .
>
> De même, s'il a été décidé, compte tenu notamment du contexte, qu'un mot est employé dans son sens technique spécial et qu'il doit être entendu uniquement dans ce sens, la détermination de ce sens technique spécial est une question de fait. Il en va de même des mots qui revêtent un sens particulier en raison des circonstances dans lesquelles ils sont généralement employés ou des personnes qui les emploient habituellement. Ainsi, les mots du jargon professionnel ont un sens particulier et la détermination de leur sens particulier lorsqu'ils sont employés par les gens de cette profession, est une question de fait[78].

L'arrêt *Baking Industry*[79], rendu en appel d'une classification faite en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise*, semble à première vue contredire cette opinion. La Commission du tarif statua que certains plateaux en fils métalliques étaient des «emballages usuels servant exclusivement à emballer des marchandises». Les termes importants étaient «emballages usuels». L'intimé soutint devant la juridiction d'appel qu'aucune question de droit n'était en cause, mais le juge Cameron ne fut pas de cet avis. Il rejeta la définition donnée par la Commission et y substitua la sienne. La Commission avait utilisé la définition du mot «emballage» figurant dans la *Loi sur les douanes*. Le juge Cameron statua que cette méthode n'était pas conforme à la loi[80]. Cette décision pourrait donc s'expliquer comme un refus d'accepter la méthode de définition choisie par la Commission, mais il semblerait, à la vérité, que c'est la définition même du mot «emballage» qui n'ait pas satisfait le juge. Au lieu de renvoyer l'affaire devant la Commission en lui donnant des instructions concernant la méthode de définition à employer, il préféra définir le terme lui-même. Dans l'arrêt *Jay-Zee Food Products*, il s'agissait de savoir si le jus d'orange reconstitué Saico pouvait bénéficier de l'exemption de taxe réservée aux boissons contenant 85 p. 100 de jus

d'orange «pur». La Commission du tarif ayant statué que le jus n'était pas «pur», alors qu'elle avait auparavant fait bénéficier un produit analogue de l'exemption de taxe, le juge Gibson conclut à une erreur de droit de la Commission qui avait vu dans le terme «pur» un synonyme de «frais» et de «naturel»: [TRADUCTION] «Il y a une anomalie ou une absurdité à l'égard de ces deux produits. L'un est déclaré exempt de la taxe de vente tandis que l'autre . . . y est assujetti. La Cour est tenue, par une interprétation correcte de la loi, d'éviter si possible un tel résultat»[81]. Selon le juge Gibson, «pur» signifiait «non dilué» et non «frais», et la Commission du tarif avait commis une erreur de droit en déclarant que le produit n'était pas exempt. Là encore, la Cour substitua sa définition à celle donnée par la Commission. Dans cette affaire, la Commission et la Cour furent toutes deux d'avis que le terme devait être entendu dans son sens ordinaire, mais le reproche adressé par la Cour à la Commission du tarif visait, semble-t-il, la méthode de définition choisie. On peut en effet considérer que la Commission avait omis de tenir compte du risque d'absurdités. Dans l'arrêt *Moirs*, il s'agissait de savoir si un sandwich graham était un «biscuit . . . ou autre article similaire». L'appelante soutenait que la Commission avait commis une erreur de droit dans son interprétation de l'expression «autre article similaire». [TRADUCTION] «À mon avis, dit le juge Kearney, l'expression «autre article similaire» ne pose aucune question pure de droit. Le problème qui nous concerne est moins une question d'interprétation des textes que le sens ordinaire à donner au mot similaire. Peut-être s'agit-il à la rigueur d'une question mixte de fait et de droit . . .»[82]. Le juge Kearney introduit donc ainsi une nouvelle possibilité, à savoir que le sens d'un terme peut constituer une question mixte de fait et de droit. L'arrêt le plus récent qui fasse état de la question est l'arrêt *Pfizer*. Il fallait déterminer si l'oxytétracycline est un «dérivé» de la tétracycline. La Commission avait répondu par l'affirmative en donnant au terme «dérivé» un sens large. Le juge en chef Jackett analysa la compétence de la juridiction d'appel en ces termes:

> En droit, le principe général est qu'il y a lieu d'interpréter les textes de loi ou les décrets ayant force de loi, en donnant aux termes leur sens ordinaire et usuel dans le contexte que le sens des mots est une question de droit qui doit être tranchée par la Cour à l'aide de dictionnaires ou d'autres moyens légitimes d'interprétation. Toutefois, lorsque la Cour conclut qu'un terme donné a été ainsi employé dans le sens que lui donne le jargon ou la langue familière d'une région donnée, d'une certaine partie de la population, d'un secteur de l'industrie ou d'un domaine particulier, il doit être interprété dans ce sens. En pareil cas, la Cour peut, aux fins de déterminer le sens de ce mot, entendre les témoignages de personnes connaissant l'emploi particulier du terme dans ce contexte précis et dans ce cas, ce terme devient une question de fait. Il semble cependant que lorsque la Cour connaît suf-

> fisamment le sens des termes elle peut en prendre connaissance d'office, les témoignages sont inutiles et le sens du terme devient une question de droit[83].

Selon le juge en chef Jackett, la Commission avait donné au terme «dérivé» son sens ordinaire dans le domaine des antibiotiques et d'autres domaines connexes; par conséquent, cette définition constituait une question de droit. Après réexamen, la Cour d'appel confirma la décision de la Commission, mais son arrêt fut cassé par la Cour suprême du Canada au motif, entre autres, que la méthode adoptée par la Commission pour définir le terme en question était mauvaise. Rendant l'arrêt au nom de la Cour, le juge Pigeon précisa qu'il fallait, en l'espèce, rechercher le sens dans le langage courant et non dans le jargon technique. Selon lui, la «signification courante des mots [est] une question dont un tribunal ou une commission exerçant un pouvoir judiciaire ou quasi-judiciaire peut prendre connaissance d'office». Le juge en chef Jackett et le juge Pigeon, tout en arrivant à des résultats différents, semblent donc avoir les mêmes vues générales sur les principes en cause. Les règles qui se dégagent de l'arrêt *Pfizer* sont les suivantes: (1) le sens ordinaire est une question de droit; (2) le sens technique est normalement une question de fait; mais (3) le sens technique est une question de droit si la Cour le connaît suffisamment pour en prendre connaissance d'office.

L'arrêt *Pfizer* a supplanté la jurisprudence établie par l'arrêt *Dentist's Supply* sur cette question complexe. Il se peut que la distinction entre le choix de la méthode de définition et la définition elle-même ait ses faiblesses; après tout, la valeur d'une méthode se mesure d'abord à ses résultats. D'un autre côté cependant, l'importance accordée au choix de la méthode tient compte de la souplesse de la langue. Un mot peut avoir plusieurs significations. Limiter la compétence de la juridiction d'appel à un réexamen du choix de la méthode aurait pour effet de lui interdire d'infirmer la décision attaquée lorsqu'elle trouve une définition qu'elle considère préférable à celle adoptée par la Commission.

(ii) *Le sens ordinaire ou le sens technique*

Décider si un terme employé dans un numéro tarifaire doit être entendu dans son sens ordinaire ou dans son sens technique, c'est faire un choix de méthode; il s'agit par conséquent d'une question de droit. En règle générale, le législateur est censé employer dans ses lois une terminologie courante, mais la règle n'est pas absolue. Voici ce qu'on peut lire dans l'arrêt *Parke, Davis*:

[TRADUCTION] . . . sauf disposition contraire expresse, les termes employés dans le *Tarif des douanes* doivent être entendus dans leur sens ordinaire, mais s'il ressort du contexte qu'ils ont été employés dans un sens technique spécial, il faut les interpréter en conséquence[84].

Le juge Cattanach fit l'observation suivante dans l'arrêt *E.T.F. Tools:*

[TRADUCTION] Les termes employés dans le *Tarif des douanes* et dans la liste où figurent les numéros en cause doivent être entendus dans le sens qu'ils possèdent dans le langage courant, étant donné l'absence d'indications claires qu'ils sont employés dans un sens technique spécial. Comme le souligne *Craies on Statute Law*, à la p. 152, la règle veut que les termes employés par le législateur pour désigner un produit doivent être entendus dans leur sens commercial courant et non dans leur sens scientifique ou technique[85].

L'emploi par le juge Cattanach de l'expression «sens commercial courant» laisse entendre qu'il y a trois catégories de termes dans une loi: (1) les termes ordinaires, qui doivent être interprétés selon l'usage courant; (2) les termes commerciaux, qui doivent être interprétés selon le sens commercial courant; et (3) les termes scientifiques ou techniques. Le choix de la catégorie est une question de droit.

Dans l'arrêt *Hunt Foods*, il s'agissait de savoir si la graisse préparée importée par l'appelante pouvait être rangée dans la catégorie des «graisses alimentaires mélangées ou produits similaires». Après avoir entendu des experts, la Commission du tarif conclut qu'un produit similaire aux graisses alimentaires mélangées devait contenir une certaine quantité de graisses animales et que la graisse préparée en cause, qui n'en contenait aucune, n'était pas un produit similaire aux graisses alimentaires mélangées. Sa décision fut infirmée par le juge Kerr:

[L'expression «graisses alimentaires mélangées»] n'est pas définie dans le *tarif douanier* . . . Elle décrit un article du commerce et je ne crois pas qu'elle soit une expression employée couramment, si ce n'est par des gens qui le fabriquent, le vendent ou en font le commerce. Je pense que la Commission du tarif avait toute latitude de fixer le sens dans lequel l'expression est utilisée dans le langage des gens du métier et d'interpréter en ce sens l'expression employée . . .

La Commission du tarif a cherché, à bon droit, à s'assurer auprès des experts dans quelle mesure et de quelle façon les produits en question étaient similaires ou non aux graisses alimentaires, telles qu'on les connaît dans le commerce. Les experts étaient compétents pour témoigner à cet égard. Les mots «produits similaires» du numéro tarifaire 1305-1 sont des mots courants qui n'ont aucun sens technique ou spécial, et il appartenait à la Commission du tarif de les interpréter dans leur sens ordinaire et courant. Il n'appartenait pas aux témoins de les définir ni de leur attribuer une signification[86].

Le juge Kerr considéra que la Commission avait commis une erreur de droit en donnant à l'expression «produits similaires» un sens technique étroit.

(iii) *Une classe ou espèce fabriquée au Canada*

Plusieurs numéros tarifaires établissent une distinction entre les marchandises appartenant «à une classe ou à une espèce fabriquée au Canada» et les autres. La façon dont la Commission du tarif applique cette distinction dans sa classification des marchandises importées peut, dans certains cas, entraîner une différence considérable du montant des droits imposés. Il est soutenu dans de nombreux appels de ses décisions que celle-ci a commis une erreur de droit en déclarant que les marchandises en cause appartenaient ou n'appartenaient pas, selon le cas, à une classe ou à une espèce fabriquée au Canada.

Dans l'affaire *Canadian Lift Truck* le tribunal fut appelé à décider si la Commission avait commis une erreur de droit en statuant que des chariots élévateurs à fourche étaient d'une classe ou d'une espèce fabriquée au Canada. La Commission s'était fondée sur la capacité de charge pour établir une distinction entre différentes classes de chariots et avait conclu que des chariots ayant la même capacité de charge, et appartenant par conséquent à la même classe ou espèce, étaient fabriqués au Canada. La décision de la Commission fut confirmée par le juge Cameron. Il statua que l'appréciation de la classe ou de l'espèce est une question de fait et que la conclusion de la Commission était justifiée par la preuve:

> [TRADUCTION] . . . il ne s'agit pas de savoir si cette conclusion était bonne ou mauvaise, mais plutôt de savoir si la Commission a commis une erreur de droit en arrivant à cette conclusion. Plusieurs solutions étaient possibles et elle a choisi celle qui lui paraissait la plus pratique. Ce faisant, elle n'a fait qu'exercer son pouvoir d'appréciation à la lumière de la preuve administrée[87].

Cette décision de la Commission fut de nouveau confirmée par la Cour suprême du Canada.

Dans l'affaire *Dominion Engineering Works*[88], il s'agissait de déterminer si la Commission avait commis une erreur de droit en se fondant sur la capacité du godet pour établir une distinction entre différentes classes de pelles mécaniques. Devant la Cour de l'Échiquier, l'appelante soutint que la Commission aurait dû examiner si le matériel importé concurrençait celui produit au Canada. Le président Thorson rejeta l'argument car, selon lui, la détermination de la classe ou de

l'espèce était une question de fait et le choix du critère applicable, largement laissé à la discrétion de la Commission. Celle-ci avait choisi un critère acceptable et l'avait appliqué de manière raisonnable. Par ailleurs, les droits de douane ne sont pas réputés avoir pour but la protection de l'industrie canadienne[89]. Cet arrêt de la Cour de l'Échiquier fut confirmé par la Cour suprême du Canada (le juge Rand étant dissident). Voici un extrait des motifs du juge Judson:

> [TRADUCTION] La Commission avait à classer une machine, c'est-à-dire déterminer si elle appartenait à une classe ou à une espèce non faite au Canada. C'est une tâche qui consiste uniquement en une appréciation des faits. Ce n'est pas une erreur de droit que de préférer, comme norme de classification, un critère basé sur la dimension et la capacité à un critère basé sur la possibilité, réelle ou virtuelle, de concurrence. Je ne pense pas que la Commission ait commis une erreur dans sa décision, mais, si erreur il y a, ce ne peut être qu'une erreur de fait[90].

Dans l'affaire *MacMillan & Bloedel*[91], il s'agissait de déterminer si une machine, commandée par l'appelante et capable de fabriquer du papier journal à la vitesse de 2,500 pieds à la minute, appartenait à une classe ou à une espèce non fabriquée au Canada. Au moment de la commande, aucune machine de cette capacité n'était fabriquée au Canada mais, quelques mois plus tard, avant l'importation de la machine un fabricant canadien reçut la commande d'une machine semblable et commença à la construire. La Commission statua que les machines à fabriquer le papier journal construites au Canada se maintenaient généralement au pas des progrès techniques et que, par conséquent, la machine importée ne pouvait pas être considérée comme appartenant à une classe ou à une espèce non fabriquée au Canada. Cette décision fut infirmée par la Cour de l'Échiquier. Selon le juge Dumoulin, (1) le moment pertinent pour appliquer un critère est celui où les marchandises sont commandées et non celui où elles sont importées; (2) le simple fait qu'un fabricant canadien soit disposé à produire des marchandises similaires ne suffit pas à établir que les marchandises importées n'appartiennent pas à une classe ou à une espèce non fabriquée au Canada; (3) le choix du critère à appliquer pour établir une distinction entre différentes classes de marchandises est une question de fait; et (4) la Commission n'aurait pas dû tenir compte des machines fabriquées antérieurement étant donné que seule la situation au moment où les marchandises importées sont commandées est pertinente. L'arrêt de la Cour de l'Échiquier fut par la suite cassé par la Cour suprême du Canada. Celle-ci statua que la classification tarifaire des marchandises doit se faire au moment de la déclaration en douane au Canada et non au moment de leur commande[92]. Voici un extrait des motifs du juge Hall:

[TRADUCTION] . . . le juge Dumoulin a eu tort de décider que la Commission du tarif avait commis une erreur de droit en ne concluant pas que la machine à fabriquer le papier journal appartenait pas à une classe ou à une espèce non fabriquée au Canada. La conclusion de la Commission du tarif est une appréciation des faits et ne comporte aucune erreur de droit; elle n'aurait pas dû être réexaminée[93].

Il arrive cependant que la Commission commette des erreurs de droit quand il s'agit de déterminer si une marchandise appartient ou non à une classe ou à une espèce faite au Canada. Ainsi, dans l'arrêt *Ferguson Industries*[94], la Cour suprême du Canada (le juge Laskin étant dissident) statua que la Commission avait mal interprété la loi et avait, par conséquent, commis une erreur de droit en considérant comme incluses dans un numéro tarifaire des pièces qui n'y étaient pas mentionnées. Dans l'arrêt *Great Canadian Oil Sands*[95], l'appelante avait importé des camions en tant que «machines . . . pour l'exploitation des sables pétrolifères . . . d'une classe ou d'une espèce non faite au Canada». Des camions similaires étaient construits au Canada, mais ils ne convenaient pas à l'exploitation des sables pétrolifères. Par une décision majoritaire, la Commission, refusant d'appliquer le critère de l'utilisation finale à la détermination de la classe ou de l'espèce, avait statué que les camions importés n'étaient pas d'une classe ou d'une espèce non faite au Canada. Cette décision fut infirmée par la Cour fédérale. Selon le juge Heald, la Commission, en refusant de tenir compte du critère de l'utilisation finale, avait commis une erreur dans l'interprétation de la loi et, par conséquent, une erreur de droit.

La jurisprudence concernant la question de classe ou d'espèce peut s'expliquer par la distinction entre le choix de la méthode et l'application de la méthode choisie. Il faut interpréter correctement la loi et une erreur d'interprétation constitue une erreur de droit[96]. Toutefois, l'application de la loi ainsi interprétée à un cas d'espèce constitue, pourvu qu'elle ne soit pas manifestement déraisonnable, une question de fait non susceptible de révision.

(iv) *«Fabriquer ou produire»*

L'expression «fabriquer ou produire» est souvent employée dans le *Tarif des douanes* et dans la *Loi sur la taxe d'accise*. On peut lire dans les annexes de ces lois que certains produits jouissent d'une réduction ou d'une exemption de droit ou de taxe s'ils servent à la fabrication d'autres produits.

Dans l'arrêt *Research-Cottrell*[97], il s'agissait de déterminer si les matières importées étaient «employées dans la fabrication» de dépous-

siéreurs. La Commission statua que les dépoussiéreurs en question avaient simplement été «assemblés et installés». Le juge Cattanach, de la Cour de l'Échiquier, statua que cette interprétation constituait une erreur de droit. Sa décision fut cependant infirmée par la Cour suprême du Canada. Le juge Martland considéra que ce qui constitue une «fabrication» ou «production» est une question de fait et, puisqu'il fut établi que la décision de la Commission était, dans une certaine mesure tout au moins, justifiée par la preuve, il n'y avait pas lieu de la réexaminer. Dans l'arrêt *Commission hydroélectrique de Québec*[98], il s'agissait de déterminer, aux fins de la *Loi sur la taxe d'accise*, si les transformateurs en cause étaient destinés à être «utilisés . . . directement dans la fabrication ou la production de marchandises» (en l'occurrence, de l'électricité). Le président Jackett de la Cour de l'Échiquier, après avoir conclu que la Commission avait commis une erreur de droit dans l'interprétation des mots «fabrication» ou «production», infirma la décision selon laquelle les transformateurs en question étaient utilisés pour fabriquer de l'électricité. L'arrêt du juge Jackett fut à son tour infirmé par la Cour suprême (le juge Pigeon étant dissident). Le juge Abbott, exprimant semble-t-il l'opinion majoritaire de la Cour, considéra qu'il s'agissait là d'une question de fait:

> Comme l'a déclaré le Juge en chef Duff dans l'affaire *The King c. Vandeweghe Ltd.* [[1934] R.C.S. 244, à la page 248]: «le mot «production», tout comme «fabrication», n'a pas un sens très précis; par conséquent, il faut examiner le contexte pour en fixer la portée dans les dispositions que nous devons interpréter». Néanmoins, si l'on prend ces mots dans leur sens normal et ordinaire, il n'y a rien dans la *Loi sur la taxe d'accise* qui oblige à leur donner un sens aussi restreint que le voudrait l'intimé. De plus, leur donner un tel sens serait contraire à la preuve qu'a acceptée la Commission. À mon avis, la Commission a correctement interprété . . . la *Loi sur la taxe d'accise* et elle n'a pas fait d'erreur de droit.
>
> La Commission a jugé que les transformateurs qui font l'objet du litige dans le présent appel sont bien en fait «des machines et des appareils vendus à l'appelante ou importés par elle et destinés à être utilisés par elle pour la fabrication de marchandises». La preuve justifiait amplement cette conclusion . . .[99].

Le juge Abbott semble bien exiger que les mots soient entendus «dans leur sens normal et ordinaire», ce qui peut être considéré comme un choix de méthode, c'est-à-dire une question de droit. Dans l'arrêt *Ayerst Organics*, il s'agissait de déterminer si des récipients traités, destinés à recueillir et à conserver l'urine de juments, étaient utilisés dans la fabrication d'hormones. La Commission du tarif conclut que ce serait donner une interprétation trop libérale du mot «fabrication» si on l'étendait au procédé en cause. Statuant en appel, le juge Jackett, considérant qu'il s'agissait cette fois d'une question de fait, confirma le

point de vue de la Commission: «. . . à mon avis, l'étendue du processus de fabrication est quelque chose qu'il faut déterminer dans chaque cas suivant les circonstances»[100]. Il est évident que l'arrêt *Commission hydroélectrique de Québec* l'avait influencé. Plus tard, il déclara dans l'arrêt *Consumers Gas*:

> . . . la question de savoir si, dans un cas particulier, il s'agit de la «fabrication» ou de la «production» est, dans une large mesure, une question de fait que doit trancher la Commission du tarif dans une affaire comme la présente . . . la définition de la «fabrication» ou de la «production» dépend du sens que l'on donne à ces mots selon les circonstances . . .[101].

La Cour suprême (le juge Spence étant dissident) confirma cet arrêt de la Cour fédérale.

(v) *La classification: quelques conclusions*

Il ressort de cet examen de la jurisprudence en matière de classification que les tribunaux, pour justifier leur compétence, apportent un soin particulier — proche de l'obsession — à distinguer les questions de droit des questions de fait. Cette distinction est-elle possible? Est-elle nécessaire?

Il est souvent impossible de déterminer le sens d'un mot, en particulier ceux qui désignent des classes, en faisant abstraction des faits donnés. En effet, comme l'a souligné Glanville Williams dans *Language and the Law*[102], les mots sont par nature vagues. Cet auteur identifie cinq catégories de mots ayant un sens vague: (1) les désignations de qualités sujettes à une variation continue; (2) les désignations de classes; (3) les désignations qui sous-entendent l'unité; (4) les termes mathématiques; et (5) les mots dont la situation dans le temps est incertaine. Tout d'abord, les mots qui contiennent la notion de degré peuvent avoir une importance primordiale:

> [TRADUCTION] De l'appréciation par une cour de justice de la santé mentale d'une personne peut dépendre sa mise en liberté ou son internement dans un asile . . . dans le cas d'un meurtre, la vie ou la mort de l'accusé peut dépendre littéralement de la question de savoir s'il a eu l'intention de commettre un acte qu'il sait être «de nature à causer la mort». Le condamné pourrait, tout comme le poète, s'exclamer:
>
> «Un petit plus, comble de fortune!
> «Un petit moins, malheur infini!»[103]

En ce qui concerne les désignations de classes artificielles, Williams a relevé les cas suivants qu'a dû trancher la jurisprudence: [TRADUCTION] «Un album est-il un «livre»? Une bicyclette est-elle une «voiture»? Un

drapeau est-il un «document»? Un hydravion est-il un «navire ou embarcation»? Des articles ménagers sont-ils de «l'argent»? La crème glacée est-elle une «viande»? Le grès est-il un «minéral»?»[104] Les noms qui sous-entendent l'unité, observe Williams, véhiculent une notion exclusivement théorique[105]. L'application des termes mathématiques, [TRADUCTION] «nécessite, comme celle des autres termes, une définition préalable des différents degrés»[106]. Enfin, pour ce qui est des mots dont la situation dans le temps est incertaine, [TRADUCTION] «le condamné ou le criminel s'entendent-ils aussi des personnes qui ont été condamnées ou qui ont commis un crime, mais qui ont purgé leur peine?»[107]

Les nuanciers pour prothèses dentaires sont-ils des «dents artificielles»? Un plateau est-il un «emballage»? Un sandwich graham est-il un «biscuit»? Et, dans le même ordre d'idées, quel est le sens de l'expression «classe ou espèce fabriquée au Canada», de «fabriquer» ou de «produire»? Il est évident que le sens des mots de ce genre dépend souvent des circonstances dans lesquelles ils sont employés, comme l'explique si bien le juge d'appel Hodgins:

> [TRADUCTION] L'interprétation des mots qui figurent dans un texte législatif est toujours une question de droit, tandis que la question de savoir si une chose en particulier rentre, par sa nature ou son espèce, dans la définition que donne la loi d'un terme déterminé est une question de fait . . . Il est certainement difficile, en l'espèce, de distinguer une question de droit d'une question de fait étant donné que les éléments de preuve qui permettent à la Cour d'interpréter les mots qui figurent dans la loi sont très souvent les mêmes ou presque les mêmes que ceux qui permettent de déterminer si le texte législatif s'applique à la chose en question[108].

La distinction entre questions de droit et questions de fait, qui préoccupe tellement les tribunaux, est peut-être une distinction virtuellement impossible à mettre en pratique.

Et d'ailleurs, quelle est donc l'utilité de cette distinction? Elle sert théoriquement à répartir la compétence entre la Commission et les tribunaux. Il faut certes, dans tout système complexe, répartir nettement, rationnellement et, si possible, efficacement les rôles des divers intervenants. Mais délimiter les compétences de la Commission et des cours de justice en se fondant sur la distinction entre questions de fait et de droit permet-il d'en arriver à une division raisonnable du champ d'activité? Ce partage de la compétence amène-t-il une organisation capable de répondre correctement et efficacement aux problèmes de classification tarifaire? Ne vaudrait-il pas mieux redéfinir dans la loi la compétence de la Commission?

b) La valeur imposable

Pour déterminer la valeur imposable, la Commission du tarif doit interpréter et appliquer les articles 35 à 44 de la *Loi sur les douanes*, un terrain fertile en erreurs de droit. Dans l'affaire *Semet-Solvay*[109], la Commission devait appliquer le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les douanes*[110] pour déterminer la juste valeur marchande du coke. Le prix de vente du coke en question variait d'une région à l'autre et la Commission en choisit un en particulier. Selon le juge Thurlow de la Cour de l'Échiquier, ce choix constituait une erreur de droit: un seul prix de vente n'est pas nécessairement la juste valeur marchande, bien qu'il soit une indication de cette valeur. En se limitant à adopter, comme juste valeur marchande, un seul prix de vente la Commission s'était trompée dans son choix de méthode. Dans l'affaire *Elliott*[111], la Commission devait déterminer la valeur imposable d'un cadeau en vertu de ce qui était alors l'article 35 de la *Loi sur les douanes*[112]. La Commission décida d'appliquer le paragraphe 35(3) en supposant que les marchandises en question n'avaient pas été vendues. Selon l'appelant, des opérations similaires avaient eu lieu auparavant de sorte qu'il fallait plutôt appliquer le paragraphe 35(2); l'expression «conditions de vente comparables» désignait les autres opérations où aucune contrepartie pécuniaire n'était donnée et où la juste valeur marchande était nulle. Le juge Cameron fut du même avis que la Commission. Une «vente», dit-il, devant comporter une contrepartie pécuniaire, la Commission avait eu raison de ne pas appliquer le paragraphe 35(2). L'arrêt *Elliott* nous rappelle qu'il faut parfois trancher de nombreuses questions de droit avant d'aborder l'importante question de fait.

4. La décision des juridictions d'appel

Aux termes du paragraphe 48(17) de la *Loi sur les douanes*,

> (17) La Cour peut statuer sur un appel en rendant telle ordonnance ou prononçant telle conclusion que la nature du sujet peut exiger et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, peut
>
> *a*) déclarer le taux de droit qui est applicable aux marchandises particulières ou à la catégorie de marchandises concernant lesquelles l'appel à la Commission du tarif a été porté, ou déclarer qu'aucun taux de droit n'y est applicable,
>
> *b*) déclarer la valeur imposable des marchandises particulières ou de la catégorie de marchandises, ou

c) renvoyer l'affaire devant la Commission du tarif pour une nouvelle audition.

La disposition correspondante de la *Loi sur la taxe d'accise*, le paragraphe 60(4), a une portée tout aussi générale:

> La Cour fédérale peut disposer d'un appel aux termes du présent article en le rejetant, en rendant telle ordonnance qu'elle juge à propos ou en renvoyant l'affaire à la Commission du tarif pour nouvelle audition.

En réalité, la Cour n'a pas entière liberté dans le choix de ses ordonnances puisqu'elle ne peut connaître que des questions de droit. À part les cas où l'interprétation correcte de la loi impose une nouvelle appréciation des faits, elle ne devrait pas se livrer à cette appréciation mais renvoyer plutôt l'affaire à la Commission.

Dans l'arrêt *Goodyear*[113], la Cour suprême statua que la Commission n'avait pas compétence pour faire la déclaration en cause. Elle ne fit pas de déclaration contraire, ni ne renvoya l'affaire devant la Commission, se contentant simplement de remettre les choses en état. Dans l'arrêt *Semet-Solvay*[114], le juge Thurlow de la Cour de l'Échiquier, refusant avec raison de faire une appréciation indépendante des faits, renvoya l'affaire devant la Commission. Dans l'arrêt *Baking Industry*[115], la Cour de l'Échiquier substitua sa propre définition du mot «emballage» à celle donnée par la Commission. Il semble que la Cour ne se soit pas rendue compte qu'il ne découlait pas de l'erreur méthodologique de la Commission que les plateaux en question n'étaient pas des «emballages». Dans l'arrêt *Hunt Foods*[116], elle reclassa le produit elle-même après avoir conclu à une erreur dans le choix de la méthode; la Cour suprême fit de même dans l'arrêt *Pfizer*[117]. Cette façon d'agir ne peut se justifier qu'en se fondant sur l'argument, très discutable comme nous l'avons vu, selon lequel la détermination du sens ordinaire d'un mot est une question de droit. Dans l'arrêt *Ferguson Industries*[118], où il fallait déterminer si un produit appartenait ou non à une classe ou à une espèce fabriquée au Canada, la Cour suprême infirma la déclaration de la Commission (qui avait statué erronément que des moteurs faisaient partie de treuils non fabriqués au Canada alors que ces moteurs auraient dû être considérés indépendamment) et lui renvoya l'affaire (pour qu'elle redétermine si ces moteurs, considérés indépendamment des treuils, appartenaient à une classe ou espèce non fabriquée au Canada), reconnaissant par là que l'erreur de la Commission dans son choix de méthode ne faussait pas nécessairement sa conclusion. Pareille réserve était absente de l'arrêt *Great Canadian Oil Sands*[119] dans lequel le juge Heald, après avoir conclu à une erreur de droit (en l'occurrence, un défaut de tenir compte du critère d'utilisation finale), procéda au reclassement du produit.

Ce manque d'uniformité dans la jurisprudence révèle une certaine hésitation chez les tribunaux quant à la décision qui s'impose. En particulier, ils ne semblent pas au juste savoir quelle ligne de conduite adopter lorsque la Commission a fait une erreur dans le choix de la méthode, donc une erreur de droit. Dans certains cas, l'affaire est renvoyée devant la Commission; c'est à notre avis, la solution préférable. Dans d'autres cas, les tribunaux se chargent eux-mêmes de redéfinir ou de reclasser, même lorsque la direction à prendre n'est pas clairement dictée par la réinterprétation de la loi.

IV

Les appels: la procédure devant la Commission[120]

Le présent chapitre analyse le fonctionnement de la Commission du tarif relativement aux appels et aux demandes dont elle est saisie, ainsi qu'aux renvois visés à l'article 49 de la *Loi sur les douanes*[121]. Le sixième chapitre traite de son fonctionnement au titre des renvois en matière «d'enquête économique». La première partie de ce chapitre est consacrée à l'étude systématique et détaillée du déroulement des appels portés devant la Commission. La seconde partie contient une analyse plus approfondie des questions de procédure qui ont retenu, retiennent ou retiendront peut-être l'attention des tribunaux, et présente certaines conclusions concernant la procédure de la Commission.

A. LE DÉROULEMENT DES APPELS

1. L'introduction du recours

Les appels (à l'exception des renvois présentés en vertu de l'article 49 de la *Loi sur les douanes*) sont invariablement interjetés par les administrés. La *Loi sur les douanes* et la *Loi antidumping* prévoient expressément qui a qualité pour interjeter appel; la *Loi sur la taxe d'accise* et la *Loi sur l'administration du pétrole* sont toutefois muettes à ce sujet[122]. Le sous-ministre n'a pas intérêt à interjeter appel en vertu de ces deux dernières lois: c'est en effet lui qui est à l'origine du «doute, désaccord ou différend» dont font état ces deux lois. Aux termes des

articles pertinents, il semblerait qu'un concurrent mécontent ou que la Commission elle-même pourraient mettre les choses en branle. Cela ne s'est toutefois jamais produit en pratique puisque la Commission a une conception passablement différente des dispositions pertinentes. Elle estime qu'il doit nécessairement y avoir deux parties pour qu'il y ait «un désaccord» ou «un différend» et qu'elle ne peut être appelée à le résoudre sans qu'une d'elles prenne l'initiative.

L'avis d'appel doit être écrit. La plupart des avis d'appel sont expédiés par la poste; les autres sont remis par messager ou déposés en personne. La date que le secrétariat de la Commission appose sur le document au moment de sa réception constitue la preuve de la date de réception. Ceci a peu d'importance en ce qui a trait aux demandes faites en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise* ou de la *Loi sur l'administration du pétrole*, puisqu'elles peuvent être présentées en tout temps[123]. Aux termes de la *Loi sur les douanes* et la *Loi antidumping* cependant, les avis d'appel doivent être déposés auprès de la Commission dans les soixante jours qui suivent la date de la décision du sous-ministre et, contrairement à la Commission de révision de l'impôt, la Commission du tarif n'a pas le pouvoir de prolonger ce délai. L'avis de la décision du sous-ministre mentionne le droit d'appel et précise dans quel délai l'appel doit être interjeté. Quoique différente de celle du Ministère, l'adresse de la Commission ne figure pas sur l'avis. Il s'ensuit que plusieurs avis d'appel sont encore adressés au secrétaire de la Commission du tarif, aux bureaux de Revenu Canada, et que certains d'entre eux ne sont pas transmis par le Ministère à la Commission assez rapidement pour être reçus dans le délai imparti. Il est arrivé, semble-t-il, qu'un avis soit retenu au Ministère jusqu'à ce que le délai d'appel de l'importateur soit expiré. La Commission a proposé à plusieurs reprises que le libellé de l'avis soit modifié en conséquence mais aucune solution satisfaisante n'a encore été apportée. De plus, il semble qu'aucune mesure n'ait été prise pour que le courrier reçu au Ministère par erreur soit transmis sans délai à la Commission du tarif.

Tout avis écrit qui parvient à la Commission dans le délai prescrit est accepté. Aucune formule n'est prescrite ou même proposée. Lorsqu'il reçoit une lettre dont l'objet n'est pas clairement énoncé, le secrétariat communique avec le «requérant» pour que celui-ci puisse «confirmer» s'il désire ou non que sa lettre soit formellement considérée comme un avis. Le «Guide officieux à l'usage des parties aux appels devant la Commission du tarif» énonce les renseignements que la Commission aimerait voir figurer dans l'avis[124]. La Commission s'attend à ce que tous ces renseignements lui soient fournis à un certain moment, mais elle n'a jamais rejeté un avis qui n'était pas conforme au guide.

Le guide prévoit la possibilité de retraits et ceux-ci sont assez fréquents. La Commission agit alors comme si aucun avis d'appel n'avait été déposé, à moins que le retrait n'ait lieu après la publication de l'avis d'appel dans la *Gazette du Canada*. Dans ce cas, l'avis de désistement est étudié par la Commission lors de l'audience. Le secrétaire prend acte du désistement, le président demande aux personnes présentes si elles ont des observations à faire et le désistement est effectué. Un avis de désistement est ensuite publié dans la *Gazette du Canada*.

La pratique de la Commission concernant la détermination de sa compétence à entendre une affaire est fort intéressante. Rien ne prévoit la possibilité d'une déclaration préliminaire à ce sujet[125]. Cela ne l'empêche pas de «donner spontanément» des renseignements aux parties. S'il estime que la Commission n'a pas compétence[126], le secrétaire en discute avec les membres. Si ces derniers sont du même avis, le secrétaire prévient le requérant ou son avocat de cette possibilité et dans certains cas, lui expédie une copie des décisions judiciaires pertinentes. L'appelant peut alors retirer son appel ou tenter de convaincre la Commission qu'elle a compétence. Les requérants optent aussi souvent pour la première solution que pour la seconde. Cette façon de procéder permet sans doute d'éviter à l'administré des dépenses et des retards inutiles.

2. La préparation de l'audience

Le secrétariat reçoit les avis et les prend en charge jusqu'à la date de l'audience. Il fait aussi en pratique fonction de greffe. Selon la Commission, il s'agit là de la seule responsabilité du personnel relativement aux appels, exception faite des travaux administratifs courants et des relations avec les clients (le secrétariat répond quotidiennement à plusieurs demandes de renseignements).

Dès qu'il reçoit un avis, le personnel du secrétariat y appose la date, lui donne un numéro et ouvre un dossier. La Commission utilise un système de classement et de fichier gouvernemental ordinaire. Un accusé de réception indiquant le numéro du dossier et accompagné d'une copie du guide est alors expédié au requérant. Le sous-ministre et la section du contentieux du ministère de la Justice reçoivent également une lettre les informant de la réception de l'avis. Dans la plupart des cas, l'avis ne comporte pas tous les détails prévus par le guide et le secrétaire

demande les renseignements omis. Cette pratique et plusieurs autres indiquent que la Commission joue un rôle actif dans la préparation du dossier. De fait, la Commission ne procède pas à l'audience tant que le dossier n'est pas complet.

Le dossier n'est pas transmis aux parties. Bien qu'il leur soit possible de le consulter, elles ne le font que rarement. Les parties reçoivent un avis écrit de toute intervention mais la Commission leur demande de se transmettre mutuellement les mémoires.

Lorsque le dossier est conforme au guide et qu'un avis du nom du procureur du sous-ministre a été donné, on estime que le dossier est prêt pour l'audience. Le secrétaire communique alors avec les parties par téléphone afin de convenir d'une date pour la tenue de l'audience. Les causes sont mises au rôle lorsque l'avis est reçu et sont entendues suivant l'ordre de leur dépôt. La Commission ne procède pas à l'audition d'une cause avant la date fixée, mais elle ajournera une audience pour un motif sérieux, — si les parties attendent que la Cour fédérale rende une décision susceptible de régler le litige par exemple. Dans un cas semblable, le secrétaire communique régulièrement avec les parties. Si la Commission estime qu'il n'y a aucun motif sérieux de proroger davantage le délai, et habituellement après que 18 à 24 mois se soient écoulés, elle n'hésite pas à fixer arbitrairement une date d'audience. C'est à cette fin, entre autres, qu'on prépare à l'occasion un compte rendu de la progression des appels[127]. La Commission est réticente à accorder un ajournement lorsque la demande est faite après la publication de l'avis dans la *Gazette du Canada*. L'ancien guide employait à ce sujet les expressions «motifs très sérieux» et «circonstances atténuantes». Le guide actuel emploie un vocabulaire plus modéré mais il ne semble pas que la Commission ait changé d'attitude à cet égard.

Le président, en sa qualité de directeur général, désigne les membres chargés d'instruire l'appel. Cette désignation se fait environ deux mois avant l'appel lors de la réunion mensuelle des membres. On tient compte de la charge de travail des membres, de leur connaissance des langues et de leur spécialité avant de désigner les comités d'audience. On essaie toutefois de permettre à tous les membres de travailler dans chacun des champs d'activité de la Commission. On tient également compte à ce moment de tout motif d'incapacité. C'est peut-être pour cette raison que la Commission n'a jamais été saisie d'une demande de récusation.

Le paragraphe 3(2) de la *Loi sur la Commission du tarif* précise que le président dirige les séances de la Commission auxquelles il assiste,

et doit désigner un membre pour diriger les autres. Il fait cette désignation au moment du choix du comité d'audience. La connaissance des langues et la spécialité de chaque membre sont également prises en considération au moment de ce choix. La charge de travail est toutefois le facteur déterminant puisque le membre qui dirige le comité d'audience rédige habituellement la décision. Il n'est pas tenu compte de ce qu'un membre est ou non un avocat ou l'un des vice-présidents.

La Commission encourage fortement les parties à présenter un mémoire écrit. Elle estime qu'ils exposent le sujet et font connaître les arguments. Le guide invite les parties à présenter leurs mémoires au moins trois semaines avant la date fixée pour l'audience et en propose le contenu. Le mémoire devait mentionner les dispositions législatives pertinentes et exposer les questions en litige ainsi que l'argumentation des parties[128]. Malgré le caractère facultatif des mémoires, le conseiller juridique du gouvernement en présente toujours un.

Une partie peut se faire représenter par la personne de son choix. La Commission préfère connaître à l'avance le nom du conseiller juridique ou du mandataire. Le sous-ministre est toujours représenté par un avocat du ministère de la Justice. Les appelants se font représenter dans à peu près 75 p. 100 des cas. Il arrive assez souvent que l'appelant soit représenté par l'un d'une poignée de spécialistes en matière douanière que l'on retrouve surtout à Ottawa et qui comparaissent régulièrement devant la Commission. Dans 50 p. 100 des cas, l'appelant est représenté par un avocat et dans 25 p. 100 des cas, par un courtier en douane. La Commission trouve utile la représentation par un mandataire et préfère que les appelants soient représentés par un avocat ou un spécialiste des douanes. Elle n'estime toutefois pas qu'une partie est gravement désavantagée lorsqu'elle choisit de comparaître personnellement. Elle vient en aide au non-initié pendant l'audience et lui fournit toute l'assistance nécessaire pour présenter son cas le mieux possible. La Commission estime également que le caractère technique des cas dont elle est saisie favorise, dans une certaine mesure, le petit homme d'affaires qui s'exprime avec facilité. Le produit en cause est en effet souvent le sien et dans la plupart des cas il le connaît mieux que quiconque. Finalement, la Commission se méfie de ceux qui tentent de donner à ses travaux un caractère trop formel ou trop juridique. Elle tolère mal les avocats qui soulèvent trop d'objections de nature technique.

Les diverses lois[129] permettent à toute personne d'intervenir; le mode d'intervention est simple. La personne qui désire le faire n'a qu'à faire connaître son intention lorsque le secrétaire demande, au début de

l'audience, s'il y a des interventions. La Commission indique toutefois dans le guide qu'elle préfère que les interventions soient faites par écrit, et présentées avant le début de l'audience. Le guide ne donne aucune précision sur le contenu du document que l'intervenant pourrait ou devrait présenter. Dans la plupart des cas, ce document n'est qu'une simple déclaration. L'intervenant a les mêmes droits qu'une partie, y compris celui d'en appeler de la décision de la Commission[130]. Il y a peu d'interventions en pratique: une personne intervient dans 20 p. 100 des cas et plus d'une, dans environ 5 p. 100 des cas. La majorité sont des spécialistes chargés de veiller de façon continue aux intérêts d'une organisation commerciale. Les intervenants se contentent généralement d'observer le déroulement de la cause. Leur intervention leur permet tout simplement d'interjeter appel de la décision s'ils le désirent. L'intervenant dépose parfois une déclaration ou interroge un ou deux témoins. Il fournit rarement de nouveaux éléments de preuve. Le droit d'intervention a eu peu d'effet sur le volume de travail de la Commission ou sur la durée des audiences.

La Commission ne reçoit pas de requêtes préliminaires comme telles. Il lui arrive cependant de statuer sur une question de compétence dès le début de l'instruction, ou seulement après avoir entendu les arguments de fond, selon ce que semblent préférer les parties. La Commission apprécie que les parties déposent des déclarations d'entente sur les faits et les questions en litige mais n'en tient compte que dans une certaine mesure puisqu'elle s'aperçoit souvent que les parties ne se sont pas vraiment mises d'accord[131]. Lorsqu'une partie demande la permission de modifier un document en vue d'y ajouter des renseignements ou (rarement) de changer des éléments de fond, la Commission demande qu'un avis de cette modification soit donné aux autres parties et elle modifie, au besoin, l'avis qui doit être publié dans la *Gazette du Canada*. Lorsque la demande de modification est présentée après la publication de l'avis, la Commission décide lors de l'audience des mesures à prendre, le cas échéant.

3. L'audience

La Commission tient une audience, si courte soit-elle, pour tout appel qui ne fait pas l'objet d'un désistement avant la publication de l'avis d'audience dans la *Gazette du Canada*. Toutes les lois dont la Commission tire sa compétence exigent que cet avis soit donné au moins

vingt et un jours avant la date fixée pour l'audience. La Commission fait en outre parvenir à chacune des parties une lettre confirmant la date de l'audience, accompagnée d'une copie de l'avis publié dans la *Gazette du Canada*. Ceci n'est toutefois pas obligatoire et «dans le cas où l'avis ne serait pas reçu par une partie . . . il n'y aurait pas motif suffisant pour l'ajournement de l'appel, à moins que la Commission n'en décide ainsi»[132].

L'audience dure habituellement une journée: généralement elle débute à 10 heures pour prendre fin au cours de l'après-midi, après la présentation des arguments. Au besoin, la Commission siégera au-delà de 17 heures plutôt que de remettre un appel au lendemain. Les audiences n'ont toutefois lieu que les mardis et jeudis. L'intervalle d'une journée entre chacun des appels permet qu'une audience puisse être prolongée sans qu'il soit nécessaire de modifier le rôle des appels subséquents.

Le paragraphe 5(11) de la *Loi sur la Commission du tarif* précise que les audiences sont tenues à Ottawa «lorsqu'il est possible». La plupart des appels, y compris tous ceux qui proviennent de l'Ontario et du Québec, sont entendus dans cette ville. Chaque année, la Commission se rend dans l'Ouest (Vancouver et Edmonton) à l'automne et dans l'Est (à l'endroit le plus approprié pour les parties) au printemps. Bien que sa loi constitutive le permette, la Commission n'a pas encore été appelée à siéger à l'extérieur du Canada.

Les audiences sont publiques. Toutefois, le public ne s'y présente que rarement et la presse n'y assiste qu'exceptionnellement. Les présences se limitent généralement à celles de l'appelant, de son procureur, d'autres représentants de l'entreprise commerciale de l'appelant, du préposé aux douanes et de l'avocat du ministère de la Justice qui est chargé du dossier. On remarque parfois la présence d'intervenants, de représentants d'associations commerciales, d'experts-conseils chargés de veiller aux intérêts de quelqu'un et quelquefois celle d'un étudiant qui consacre une étude à la Commission. Le secrétaire exerce les fonctions de greffier, fait prêter serment aux témoins et enregistre les documents produits en preuve. Un sténographe est présent et prépare un compte rendu des débats.

L'audience se déroule dans une atmosphère «formelle mais détendue». Parfois, lorsqu'une partie comparaît seule ou qu'un procureur plaide devant la Commission pour la première fois, le président explique aux parties, dès le début, la procédure que le comité entend suivre. De par son expérience passée, la Commission estime que la meilleure

procédure à suivre dans la majorité des cas est celle qui est énoncée dans le guide: l'appelant expose son cas, le sous-ministre expose le sien et les parties présentent leurs arguments dans le même ordre (la présentation des arguments de chacune des parties dure environ une demi-heure). Les intervenants présentent leur preuve immédiatement après celle de la partie en faveur de laquelle ils interviennent[133].

En exigeant que l'appelant expose son cas le premier, la Commission démontre qu'elle lui impose généralement le fardeau de la preuve. Exception faite des renvois prévus par l'article 49 de la *Loi sur les douanes*, elle présume que le Ministère a agi correctement ou qu'il a rendu une décision juste. Elle se fonde sur cette présomption si l'appelant ne comparaît pas à l'audience[134]. Rien dans la *Loi sur la Commission du tarif* ne saurait justifier cette manière d'agir. Au contraire, il ressort nettement de la lecture de son article 5 que la Commission devrait procéder à un appel *de novo*.

La preuve fournie peut être orale ou documentaire. Les mémoires écrits visent à décrire le litige. Il arrive fréquemment que l'on présente à titre de preuve les descriptions de marchandises qui figurent dans des catalogues de compagnies et que l'on complète ces descriptions oralement lors de l'audience. Les parties interrogent les témoins et les membres de la Commission poursuivent souvent ces interrogatoires eux-mêmes. Lorsque les parties ont fini d'exposer leur cas, les membres suspendent l'audience pour déterminer s'ils pensent que les parties n'ont pas omis de présenter des éléments qu'elles auraient dû soumettre. Dans ce cas, ils posent de nouvelles questions ou invitent les parties à compléter leur preuve.

Le paragraphe 5(9) de la *Loi sur la Commission du tarif* autorise la Commission à obtenir «des renseignements qui, à son avis, sont authentiques»[135]. La Commission se fonde généralement sur les règles habituelles de la preuve bien qu'elle ne les applique pas rigoureusement. Elle sait fort bien que l'appelant, qui ne connaît peut-être pas très bien les règles de droit, est souvent sa seule source de renseignements. Il ne faut pas lui faire perdre son raisonnement, de peur qu'il oublie de présenter des éléments en apparence banals mais qui pourraient se révéler essentiels à la motivation de la décision de la Commission.

Ce sont généralement des experts qui témoignent devant la Commission. L'appelant fait témoigner des hommes d'affaires, des agents de commercialisation, des ingénieurs de production, des chimistes et des experts employés par le producteur de marchandises importées. Le gouvernement fait appel à des témoins semblables, notamment à des

représentants des manufacturiers canadiens, ainsi qu'à des employés de laboratoires gouvernementaux, des professeurs et ainsi de suite. La Commission n'exerce pas souvent son pouvoir de contraindre des témoins à comparaître. Lorsqu'il est nécessaire d'assigner un témoin, le procureur rédige l'assignation (la Commission n'a pas de formule à cet effet) et le secrétaire la fait signer par un membre.

Les témoins déposent sous serment. Les personnes qui sont appelées à venir corroborer un élément de preuve sont exclues sur demande. Les parties dirigent les interrogatoires et les contre-interrogatoires. La Commission n'admet ni les «expéditions de pêche» (chercher, par exemple, à obtenir indirectement un renseignement confidentiel) ni les questions sur la politique gouvernementale.

4. La décision

La décision est toujours prise en délibéré. Les délibérations ont lieu à huis clos et seuls les membres du comité d'audience y sont présents. Ceux-ci se réunissent immédiatement après l'audience pour 15 à 20 minutes. Ils arrivent généralement à un accord préliminaire; le président entreprend alors de rédiger un projet de décision qui sera remis aux intéressés dans les quatre à huit semaines qui suivent la date de l'audience (en prévoyant environ deux semaines pour la transcription des notes sténographiques). Lorsque le projet de décision a été remis aux intéressés, le président convoque au besoin d'autres réunions s'il convient de délibérer davantage.

Il semble que la décision soit fondée sur le dossier de l'audience. Les recherches, — qui visent habituellement à retracer les précédents, — sont faites par les membres eux-mêmes et non par le personnel[136]. Selon la Commission, ce respect des précédents est une question de «simple bon sens»[137]. Les décisions sont motivées et généralement rédigées dans un style qui se comprend aisément. La Commission permet et publie les opinions dissidentes.

Une copie unilingue de la décision finale est envoyée par la poste à l'appelant, au sous-ministre et à son conseiller juridique, au directeur de la section du contentieux, affaires civiles, ainsi qu'au procureur du ministère de la Justice qui est chargé du dossier. Une note de transmission est jointe à la décision. Fait assez singulier, cette note ne parlait

aucunement, jusqu'à tout récemment, du droit d'interjeter appel de la décision auprès de la Cour fédérale. Il y avait donc contradiction entre la norme que suivait la Commission et celle qu'elle tentait d'inciter les autres à suivre[138]. Interrogé à ce sujet, le secrétaire a affirmé qu'on n'y avait tout bonnement jamais pensé. La Commission a commencé à fournir avec la décision des renseignements concernant les appels peu de temps après les discussions que nous avons eues avec le secrétaire. L'avis de *rejet* de l'appel comprend maintenant un paragraphe qui mentionne le droit d'interjeter appel de la décision de la Commission, le délai d'appel de soixante jours et l'article pertinent de la loi. Le droit d'appel n'est pas mentionné dans le cas d'une décision défavorable au ministère puisqu'on présume que ce dernier connaît ses droits. Cette modification de la procédure illustre bien l'ouverture d'esprit dont la Commission fait preuve lorsqu'il s'agit de réagir de façon positive aux commentaires qui lui viennent de l'extérieur.

Les décisions sont publiées dans la *Gazette du Canada* conformément à l'article 9 de la *Loi sur la Commission du tarif*. Cette publication est habituellement faite dans les deux mois qui suivent la communication de la décision aux parties. Jusqu'au mois de janvier 1980, seules les décisions les plus importantes étaient publiées dans les *Rapports de la Commission du tarif*. Ces rapports se composent maintenant de feuilles mobiles, sont mis à jour quatre fois par année et comprennent toutes les décisions de la Commission.

5. Renseignements généraux

a) le facteur temps

Le délai entre la présentation d'un avis et l'audience a doublé en quatre ans. Il est maintenant de neuf mois à un an environ. Cette situation découle de circonstances sur lesquelles la Commission exerce peu de contrôle. Au moment d'écrire ces lignes la Commission est saisie de trois renvois en matière d'enquête économique. Le nombre d'appels est passé de 40 en 1976 à 140 en 1979. Il n'y a pas eu d'augmentation proportionnelle du nombre de membres ou d'employés. Ce sont parfois les parties elles-mêmes qui sont responsables des retards: même lorsqu'ils ont présenté tous les documents nécessaires à la Commission (ce qui peut parfois prendre un certain temps), les procureurs des parties (pour des raisons qui restent obscures) ne font pas preuve de la même dili-

gence à l'égard des appels portés devant la Commission du tarif qu'à l'égard des recours portés devant d'autres organismes ou tribunaux. Ils ont donc tendance à choisir la date d'audience la plus éloignée parmi celles que leur propose le secrétaire.

De trois à quatre mois s'écoulent entre la date de l'audience et celle de la communication de la décision aux parties. Ce délai semble également imputable au volume de travail. Il est en outre difficile de réunir à Ottawa tous les membres d'un même comité d'audience pour discuter d'un projet de décision. Cette difficulté découle des nombreux déplacements auxquels sont maintenant astreints les membres à l'occasion des renvois et des audiences.

b) les frais et les dépens

Le guide prévoit que la Commission ne prélève aucun frais et n'accorde aucun dépens. Les parties paient leurs propres dépenses. Aux termes du paragraphe 5(4) de la *Loi sur la Commission du tarif* un témoin peut recevoir les mêmes honoraires et allocations que s'il était assigné à comparaître devant la Cour fédérale. Ce paragraphe n'a cependant pas été appliqué au cours des dernières années. S'il devait l'être, la Commission estime que ces frais seraient imputables à la partie qui a assigné le témoin.

c) les langues officielles[139]

Ordinairement, deux des sept membres de la Commission sont francophones. L'audience a lieu dans l'une ou l'autre des deux langues officielles ou dans les deux et le choix en est habituellement laissé à l'appelant. Le guide précise que les audiences sont tenues dans la langue employée dans l'avis d'appel, sauf avis contraire du secrétaire. Des démarches sont entreprises pour l'interprétation simultanée «lorsque jugée nécessaire, ou lorsqu'une demande est formulée par une partie»; la Commission en supporte les coûts. En pratique, lorsque l'audience a lieu en français, le président du comité d'audience est francophone. On a alors presque invariablement recours à l'interprétation simultanée pour le bénéfice des anglophones.

B. CERTAINS ASPECTS DE LA PROCÉDURE

1. Le quorum

Le paragraphe 3(8) de la *Loi sur la Commission du tarif* se lit comme suit: «En ce qui concerne un appel à la Commission sous le régime de toute loi autre que la présente loi, trois membres ou plus détiennent et peuvent exercer les pouvoirs et les fonctions de la Commission». Lors d'un renvoi présenté à la Cour fédérale conformément au paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, les faits étaient les suivants: l'un des membres était décédé après l'audition de plusieurs appels portés devant la Commission en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise* et de la *Loi sur les douanes*, avant qu'aucune décision ne soit rendue. La Cour fédérale devait déterminer si les deux autres membres du comité d'audience avaient compétence pour rendre des décisions valides. Le juge en chef Jackett déclara que non: le paragraphe 3(8) exige un quorum de trois membres. On soutint que l'article 21 de la *Loi d'interprétation*[140] et le paragraphe 3(9) de la *Loi sur la Commission du tarif*[141] autorisaient deux membres à rendre des décisions. Le juge Jackett estima que le paragraphe 21(1) de la *Loi d'interprétation* ne modifiait pas l'exigence du quorum mais permettait simplement à une majorité des membres de rendre une décision. L'article «a pour effet de faire de la décision de la «majorité» la décision du groupe»[142]. Le paragraphe 21(2) ne s'applique pas au comité créé par le paragraphe 3(8) de la *Loi sur la Commission du tarif* parce que ce paragraphe ne crée pas une commission ou un tribunal distinct de la Commission du tarif. Le paragraphe 3(8) «ne fait qu'établir le mode de composition de la Commission lors d'un «appel» »[143]. De plus, le paragraphe 3(9) de la *Loi sur la Commission du tarif* ne réduit pas le quorum: «il dispose simplement . . . que les fonctions d'un tribunal ne sont pas suspendues par une vacance qui se produit en son sein»[144].

Le Parlement a par la suite modifié la *Loi sur la Commission du tarif* par l'adjonction du paragraphe 3(8.1):

> (8.1) Par dérogation au paragraphe (8), lorsque, après avoir entendu un appel interjeté en vertu de toute autre loi que la présente, un membre de la Commission quitte son poste pour quelque raison, se révèle incapable ou refuse de participer au prononcé d'une ordonnance, de conclusions ou

d'une déclaration relative à cet appel, les autres membres peuvent y procéder et sont, à cet effet, présumés avoir exercé toutes les attributions de la Commission[145].

2. Le caractère confidentiel

a) la pratique

Le paragraphe 5(10) de la *Loi sur la Commission du tarif*, que le paragraphe 5(13) rend applicable aux appels et aux enquêtes, précise que les renseignements relatifs aux affaires qui sont d'une nature confidentielle «donnés ou recueillis au cours d'une enquête, ne doivent pas être rendus publics de manière qu'ils puissent servir à un commerçant concurrent ou rival . . .». La Commission doit à l'occasion (quelques fois par année, selon son dire) considérer le problème de la confidentialité. Toute requête visant à protéger le caractère confidentiel de renseignements est étudiée lors de l'audience. La Commission essaie alors de convaincre l'intéressé de se désister de sa demande ou de contourner le problème en expurgeant les renseignements des données plus délicates qu'ils contiennent. Si la partie insiste, la Commission accède à sa demande. Elle tente alors d'établir un équilibre entre le caractère confidentiel et le «droit à l'information» en aidant les parties à s'entendre sur le mode de présentation et d'utilisation des renseignements (remise d'une version condensée aux autres parties, présence du mandataire lors de la présentation de la preuve, etc.).

Seuls les membres de la Commission et les personnes autorisées en vertu d'une entente conclue entre les parties ont accès en pratique aux renseignements confidentiels. Les documents confidentiels sont classés séparément et le dossier principal en mentionne l'existence. Une mention spéciale est inscrite sur chacun de ces documents et sur chaque page de la transcription des témoignages qui comporte des éléments à caractère confidentiel. La partie de la décision qui traite d'éléments confidentiels est rédigée en termes généraux de manière à ce que leur teneur ne soit pas dévoilée.

b) les principes

Les appelants s'estiment généralement satisfaits de la procédure suivie par la Commission. Cela ne signifie toutefois pas qu'elle a clairement défini le concept du caractère confidentiel. Dans l'affaire

Leland Electric[146], un appel portant sur «la classe ou l'espèce», le sous-ministre présenta des éléments de preuve visant à démontrer le niveau de production canadienne d'une denrée. La Commission fit les observations suivantes:

> [TRADUCTION] Le sous-ministre a le droit et le devoir de protéger les sociétés ou autres sources qui lui ont fourni des renseignements de nature confidentielle contre la divulgation préjudiciable de ces renseignements; il ne peut refuser d'informer l'appelant pour aucune autre raison et ce, à cause du droit de l'appelant à la divulgation complète des faits qui ont justifié la décision du sous-ministre.
>
> . . . Grâce à ses fonctions, le sous-ministre est extrêmement bien placé pour évaluer les faits pertinents; il a donc l'obligation corrélative de divulguer ces faits au contribuable dans la mesure où il ne trahit pas la confiance de ses sources de renseignements.

La Commission n'explique pas les concepts-clés de «la divulgation préjudiciable», des «renseignements de nature confidentielle», du «droit de l'appelant à la divulgation complète» et de «l'obligation corrélative de divulguer». Dans l'affaire *Danfoss*[147], l'appelant s'opposa à la présentation en preuve d'éléments relatifs au coût des parties constituantes. Voici ce que la Commission a déclaré:

> Le but du Parlement est précisément de faire en sorte que de tels renseignements soient mis à la disposition de la Commission . . . et que ces témoignages ne soient pas rendus publics de manière qu'ils puissent servir à un commerçant concurrent ou rival. Ce règlement diffère du système juridique général; il empêche partiellement un adversaire de connaître les témoignages apportés contre lui.
>
> . . . Étant donné la clarté même de la *Loi*, la Commission estime qu'elle doit protéger les témoignages de nature confidentielle et les empêcher de devenir accessibles et utiles aux concurrents ou rivaux, ce qui est défendu par la *Loi* . . .

La Commission ne précisa pas ce que l'expression «diffère du système juridique général» sous-entendait. Quelle protection correspondante, s'il en est, doit-on offrir à la partie qui se voit refuser l'accès aux renseignements confidentiels?

L'alinéa 29*d*) de la *Loi antidumping* s'est inspiré de la disposition relative aux témoignages confidentiels prévue au paragraphe 5(10) de la *Loi sur la Commission du tarif*. Les règles de procédure de 1974 du Tribunal antidumping, adoptées après et partiellement en conséquence de l'arrêt *Magnasonic*[148], prévoient la procédure applicable aux renseignements confidentiels[149] et à la tenue d'audiences à huis clos[150]. À l'opposé, le guide de la Commission du tarif mentionne simplement que le public ne peut consulter la transcription de témoignages qui pour-

raient comporter des renseignements de nature confidentielle. Les observations faites dans l'arrêt *Magnasonic* à propos de la procédure applicable aux pièces confidentielles, bien que s'adressant au Tribunal antidumping[151], s'appliquent également à la Commission du tarif. Les conclusions de l'arrêt *Magnasonic* ont été reprises, plus récemment, dans l'arrêt *Sarco*. Dans cet arrêt le juge Heald a conclu «que le Tribunal n'a pas tenu l'enquête requise par la loi vu qu'il a agi sur la foi de renseignements non révélés aux parties, d'où il suit que la requérante n'a pu y répondre»[152].

Les arrêts *Magnasonic* et *Sarco* soulèvent des questions que la Commission ne semble pas avoir encore résolues. La responsabilité de reconnaître la nature confidentielle d'un document appartient-elle à la Commission ou à la personne qui le dépose? Lorsque sa décision repose sur des renseignements confidentiels, comment la Commission devrait-elle l'expliquer dans la déclaration écrite destinée au public? Vient enfin la question la plus importante: quelles sont les responsabilités de la Commission en vertu de la règle *audi alteram partem*? Comment la Commission devrait-elle procéder pour porter des renseignements à la connaissance de l'autre partie tout en respectant leur caractère confidentiel? Il importe que la Commission réponde à ces questions d'une manière plus définitive si elle veut éviter de faire les frais de son propre arrêt *Magnasonic*.

3. Le rassemblement d'éléments de preuve par la Commission même

Le paragraphe 5(9) de la *Loi sur la Commission du tarif* autorise la Commission à «obtenir [et à se servir] des renseignements qui, à son avis, sont authentiques». La Commission soutient que toutes ses décisions sont basées sur le dossier[153]. Au moins deux cas semblent toutefois faire exception à cette règle. Le premier est la déclaration rendue à l'égard des appels dans l'affaire *Accessories Machinery*[154], un cas «de classe ou d'espèce». Il s'agissait de déterminer si 10 p. 100 ou plus de la consommation canadienne normale des bennes de camion, dont la capacité de charge faisait l'objet de l'appel, était fabriqué ou produit au Canada. La preuve présentée à l'audience ne suffisait pas pour répondre à cette question. La Commission devait obtenir d'autres renseignements qu'elle considérait comme confidentiels. La Commission se prévalut donc du paragraphe 5(9) pour obtenir elle-même les renseigne-

ments supplémentaires, malgré le commentaire suivant formulé dans la décision de la majorité: [TRADUCTION] «dans ces circonstances, la Commission réouvrirait normalement l'appel afin que soit rendue une nouvelle décision fondée sur les renseignements qui sont nécessaires pour donner suite aux critères énoncés dans la déclaration de la Commission». Un des membres (Corcoran) exprima sa dissidence en des termes énergiques. Il estima que le paragraphe 5(9) permet à la Commission de vérifier la validité des renseignements confidentiels qui lui sont fournis mais qu'il ne l'autorise pas à chercher ou à obtenir des renseignements lorsque l'audition d'un appel est terminée:

> [TRADUCTION] Je ne crois pas que la Commission soit autorisée à tenir sa propre enquête pour recueillir de nouveaux éléments de preuve sans le concours des parties à un appel et une fois l'audition de cet appel terminée. La fonction d'appel de la Commission ne constitue ni une fonction administrative ni une fonction d'enquête.

Malgré cette dissidence, la Commission rendit sa décision en se fondant sur des renseignements confidentiels qu'elle avait obtenus après l'instruction du recours et qu'elle ne porta pas à l'attention des parties.

La décision *Frito-Lay*[155], qui constitue la seconde exception, met en cause le rôle du personnel en matière d'appels et soulève le problème des sources de renseignements. Le dossier de la Cour d'appel fédérale contient une note que la présidente de la Commission d'alors avait remise aux deux autres membres du comité d'audience les invitant à se reporter à un dossier en deux volumes portant sur un renvoi connexe[156] préparé par (ou, plus vraisemblablement, pour) le président du comité saisi de ce renvoi. On ne porta pas le dossier à l'attention des parties à l'appel; de fait, on les avertit de ne pas se reporter au renvoi[157]. De plus, c'est dans cette décision même que la Commission souligna qu'en sa qualité de «tribunal qui juge du fait, elle doit étudier la preuve présentée lors de l'audition»[158].

4. Le retrait de l'appel

Comme on l'a vu[159], aucune décision formelle n'est rendue lorsqu'un appelant se désiste. Toutefois, la Commission devrait peut-être se conformer à la décision rendue dans l'arrêt *McCambridge c. La Reine*[160]. Dans cet arrêt, la Cour d'appel fédérale a statué que l'article 7 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*[161] qui impose le devoir «d'entendre, pour en décider, les appels» s'applique également aux

demandes qui font l'objet d'un «désistement» puisqu'il n'y a rien dans la loi ou dans les règlements qui prévoie une procédure de désistement. Il est vrai que la *Loi sur la Commission du tarif* emploie des termes passablement différents. L'article 4 n'impose pas de devoirs à la Commission en matière d'appels. Les articles des autres lois qui confèrent à la Commission le pouvoir d'entendre des appels sont également commodément muets. Le paragraphe 3(8) exige cependant que *tous* les pouvoirs de la Commission en matière d'appel soient exercés par au moins trois membres[162]. La Commission estime que ce paragraphe ne s'applique pas aux désistements, puisqu'elle se contente «d'oublier» ces derniers au lieu de les rejeter. Le paragraphe 5(2) de la *Loi sur la Commission du tarif* prévoit cependant que la Commission «doit fournir aux personnes qui peuvent ne pas avoir été assignées l'occasion raisonnable de comparaître . . . sur toute question se rattachant» à un appel. La Commission respecte-t-elle cette disposition lorsqu'elle ne tient pas audience ou lorsqu'elle décide à l'avance, comme dans le cas où il y a désistement après la publication de l'avis d'appel dans la *Gazette du Canada*, de «disposer» de l'affaire selon le désir du requérant peu importe les arguments soulevés par les intervenants?

5. Les tiers

Dans l'arrêt *Parke, Davis*[163] il fut statué que seuls l'importateur et le sous-ministre avaient qualité pour agir. Le président Thorson estima que la distinction entre la fonction d'enquête et la fonction d'appel continuait d'exister même si la *Loi sur la Commission du tarif* n'était plus divisée en deux parties et que la proposition voulant que des tiers aient le droit d'être entendus à l'occasion d'un différend de nature privée entre l'importateur et la Couronne était tout à fait «étonnante». Bien que la décision dans *Parke, Davis* ait été rendue en 1953, le président Thorson s'était fondé sur la loi telle qu'elle se lisait en 1949. La loi fut modifiée en 1950 et le champ d'application de la plupart des dispositions relatives à la fonction d'enquête de la Commission, y compris les dispositions relatives aux droits des tierces parties, fut explicitement élargi de manière à englober la fonction d'appel[164]. Des modifications semblables touchant les intervenants furent apportées à la *Loi sur les douanes*[165] au cours de la même année, et à la *Loi sur la taxe d'accise* en 1951[166]. Finalement, la *Loi antidumping* et la *Loi sur l'administration du pétrole* prévoient toutes deux que les parties intéressées ont le droit

d'être entendues. En conséquence, les tiers jouissent aujourd'hui devant la Commission de tous les droits d'une partie et ce, dans tous les domaines qui relèvent de sa compétence[167].

6. Conclusions

On peut faire deux observations générales au sujet de la procédure suivie par la Commission du tarif. Premièrement, elle est simple et directe; les enquêtes économiques soulèvent peu de questions de procédure et celles qui sont reliées à la fonction d'appel sont loin d'être complexes comme celles qui sont soulevées devant le Tribunal antidumping, par exemple. Deuxièmement, la procédure de la Commission n'est pas formaliste et ne comporte pas un ensemble de règles complètes et obligatoires. À cet égard, la Commission du tarif semble s'éloigner du modèle quasi-judiciaire pour suivre plutôt l'approche administrative.

De fait la Commission du tarif n'a jamais adopté de règles de pratique malgré le pouvoir que lui confère le paragraphe 5(12) de la *Loi sur la Commission du tarif*. Le guide est officieux et «peut être utile aux parties qui se présentent devant la Commission du tarif»[168]. Les seules règles de procédure obligatoires sont prévues par les cinq lois dont la Commission tire ses pouvoirs. Elles demeurent toutefois très superficielles et ne sauraient constituer un ensemble complet de règles de procédure[169].

La Commission estime que des règles formelles soulèveraient peut-être plus de problèmes qu'elles n'en résoudraient. Elle a réussi, au cours de ses cinquante années d'existence, à satisfaire sa clientèle malgré l'absence de règles. La Commission a étudié la possibilité d'en adopter alors que Maître Audette en était le président mais elle a opté pour la préparation d'un guide rédigé dans un langage simple. L'absence de règles rend le déroulement des appels moins formel et permet au profane qui comparaît seul de présenter sa cause aisément. Les directives sont respectées dans presque tous les cas. Cette situation s'explique peut-être par le fait que la Commission du tarif a une clientèle bien définie qui lui témoigne du respect. Plusieurs appelants sont représentés par des spécialistes des douanes qui savent comment s'y prendre et qui ont tout intérêt à entretenir des relations cordiales avec la Commission.

D'autre part, il est un peu étrange que la Commission soit laissée entièrement libre d'agir à sa guise au sujet de questions importantes sur

la manière dont les appelants ou requérants doivent procéder. L'article 59 de la *Loi sur la taxe d'accise*, par exemple, ne précise pas comment la Commission est saisie «d'un doute ou d'un différend»; la Commission a donc adopté une procédure officieuse à cet effet. Quelle est la valeur juridique d'un guide qui emploie presque toujours le mot «devrait»? Le fait de s'en remettre à un document de cette nature peut poser des problèmes. Sa valeur peut être incertaine aux yeux des parties. Doivent-elles se conformer au guide? Qu'arrivera-t-il si elles ne le font pas? Il est à peu près certain que le non-respect de ces directives ne devrait pas causer de préjudice à un appelant. Il serait peut-être sage de prévoir une procédure définie au moyen d'une loi ou de règlements afin de mettre un terme à ces incertitudes et de façon à établir le mécanisme d'appel le meilleur et le plus clair possible.

Le Tribunal antidumping a, pour sa part, des règles de procédure formelles approuvées par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 25(1) de la *Loi antidumping*[170]. Ces règles placent-elles le Tribunal dans une situation plus favorable que la Commission? Dans un document d'étude sur le Tribunal[171], nous avons fait remarquer que la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Magnasonic* avait, dans une certaine mesure, imposé les Règles de procédure au Tribunal: le Tribunal est une cour d'archives et, par conséquent, un organisme quasi-judiciaire avec toutes les obligations qui en découlent. Nous avions laissé entendre[172] qu'une procédure «quasi-judiciaire» qui respecte scrupuleusement les principes de justice naturelle n'est peut-être pas la meilleure procédure applicable à l'antidumping et aux matières semblables et qu'il y aurait peut-être lieu d'explorer d'autres possibilités. De fait, nous avions critiqué le caractère excessivement formel et judiciaire du Tribunal antidumping. Un «guide» qui réaliserait l'équilibre optimal entre le formalisme et l'absence de formalité pourrait, en partie, constituer une solution de rechange. La Commission a adopté un genre de «règles» qui visent à accélérer ses travaux et à éclairer les participants. Mais le respect de ces «règles» n'est pas une fin en soi et la Commission a un pouvoir discrétionnaire étendu sur le déroulement des appels. Les travaux de la Commission exigent donc un style quelque peu différent. Ce style présente certainement des avantages, mais quels en sont les coûts?

La tenue de séances préliminaires constitue l'un des plus importants changements apportés à la procédure du Tribunal antidumping par suite de la décision *Magnasonic*. Ces séances permettent au Tribunal et aux parties de déterminer la procédure à suivre lors de l'audience, d'échanger les dossiers, documents et pièces qu'on entend produire en preuve, d'étudier les problèmes posés par le caractère confidentiel des

éléments de preuve, et généralement de déterminer quels sont les moyens les plus expéditifs pour présenter la preuve et disposer de l'affaire. L'arrêt *Magnasonic*, appuyé un peu plus tard par l'arrêt *Sarco*, a également contribué à modifier la procédure applicable à l'égard des renseignements de nature confidentielle. La procédure du Tribunal consiste essentiellement à ne communiquer les dossiers, documents et pièces de nature confidentielle qu'aux procureurs qui représentent une partie à l'audience et à exiger que ces derniers s'engagent à ne pas divulguer ces renseignements à leurs clients. Les procureurs doivent remettre ces documents confidentiels dès la fin de l'audience. La présentation de renseignements confidentiels se fait à huis clos et seuls les procureurs des parties y sont admis. Cette démarche convient à un organisme «quasi-judiciaire».

Il est peu probable que la Commission tirerait quelque avantage de la tenue de séances préliminaires. La plupart des appels dont la Commission est saisie ne sont pas assez complexes pour justifier la tenue de plus d'une séance, — bien au contraire. La Commission aurait toutefois intérêt à s'inspirer de la procédure plus formaliste que le Tribunal a adoptée à l'égard des éléments de preuve et des renseignements de nature confidentielle. Sinon, la Commission devra, comme on l'a vu, se plier un jour ou l'autre à une décision semblable à celle de l'arrêt *Magnasonic* ou de l'arrêt *Sarco*.

Il est intéressant de noter que dans l'exercice de sa fonction d'appel, la Commission du tarif ressemble beaucoup plus à une cour de justice que le Tribunal antidumping. La procédure de la Commission est pourtant moins complexe et formelle que celle du Tribunal. La Commission court peut-être certains risques à cet égard. Par contre, il est vraisemblable que sa démarche, marquée au coin du pragmatisme, aplanit plusieurs obstacles et contribue à son efficacité.

V

Les appels: Analyse de certaines décisions de la Commission

A. INTRODUCTION

Depuis sa création il y a de cela quelque cinquante ans, la Commission du tarif a entendu près de 1,500 appels portant, quelle que soit la question en litige, sur une multitude de produits, des bocaux à biscuits[173] aux navires d'occasion[174], et des tablettes de granola[175] aux séchoirs suspendus de papier continu et leurs pièces[176]. Nous avons vu, lors de l'étude de la compétence de la Commission au troisième chapitre, comment celle-ci est appelée à se prononcer sur ces produits, quelles décisions elle doit prendre à leur égard et comment ces décisions sont révisées par les tribunaux. Le présent chapitre examine la façon dont la Commission tranche les questions dont elle est saisie. Le cadre du présent document ne nous permet pas de faire une analyse détaillée de la «jurisprudence» de la Commission; il faudrait pour cela tout un traité. Nous pouvons néanmoins donner un aperçu général des «causes», des litiges les plus fréquents, de la manière dont la Commission voit et aborde les questions qui lui sont portées en appel, des motifs qu'elle invoque et de la validité de ces motifs.

B. LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DU TARIF: LE POINT DE VUE DE LA COMMISSION

Nous avons étudié en détail au chapitre III la compétence de la Commission du tarif telle qu'elle se dégage des textes législatifs et de

la jurisprudence. Nous examinerons maintenant les difficultés que rencontre la Commission relativement à sa compétence et comment elle les résout.

1. La valeur imposable

La question la plus importante qui se pose à la Commission concerne la nature d'une «décision» visée à l'article 47 de la *Loi sur les douanes*. Dans l'affaire *Tropic-Cal*[177], l'appelante contestait la valeur imposable fixée par le sous-ministre à l'égard des lunettes de soleil qu'elle importait. L'intimé prétendait qu'il n'y avait pas eu de décision du sous-ministre et que l'appel se fondait sur une lettre du sous-ministre adjoint, laquelle n'était qu'une simple lettre de courtoisie. Voici ce qu'a dit la Commission:

> C'est seulement en vertu de l'article 46 de la *Loi sur les douanes* que le pouvoir est conféré au sous-ministre de rendre une décision quant à l'établissement de la valeur imposable des marchandises importées. Nulle part ailleurs dans la loi un tel pouvoir n'est conféré au sous-ministre. Ceci ne revient certainement pas à dire que le sous-ministre ne peut pas rendre des décisions d'un caractère purement opérationnel pour la bonne administration de son ministère comme des interprétations, des instructions, des directives ou des conseils aux préposés des douanes. Mais il est certain que ces directives ou décisions administratives ne sont pas ce que le législateur avait dans l'esprit quand il a employé l'expression «une décision» au paragraphe (1) de l'article 47. Autrement toute directive ou décision concernant l'administration opérationnelle générale du ministère qui aurait trait à l'établissement de valeurs imposables serait susceptible d'appel à la Commission du tarif.

Invoquant deux de ses décisions antérieures[178] et une décision de la Haute Cour de l'Ontario[179], la Commission conclut que toutes trois avaient souligné la nécessité d'un «document officiel». Elle ajouta:

> Dans l'affaire en appel qui nous occupe, il n'y a pas de document officiel de ce genre signé par le sous-ministre prouvant sa décision alléguée. La lettre du sous-ministre adjoint . . . qui sert de base au présent appel . . . n'est ni signée par le sous-ministre ni pour son compte ni en son nom; elle n'est même pas censée donner acte d'une décision du sous-ministre.

La Commission statua qu'elle n'avait pas compétence.

Dans l'affaire *Bedos*[180], les appelants, attaquant les valeurs imposables fixées par le sous-ministre conformément à une directive ministérielle, soutinrent que la Commission devrait réexaminer la directive puisque celle-ci servait de fondement à la décision du sous-ministre. Ce dernier invoqua le fait que la *Loi sur les douanes* ne prévoyait nullement

le droit d'appel d'une décision du ministre. Son argument fut accueilli par la Commission. Elle déclara: [TRADUCTION] «la Commission est incompétente pour réexaminer les faits dont le ministre avait connaissance au moment où il a donné sa directive . . .».

Lorsqu'elle est appelée à se prononcer sur la validité d'une valeur imposable, la Commission du tarif a-t-elle, outre la compétence pour décider si le sous-ministre a eu tort ou raison, la compétence pour fixer elle-même la valeur imposable des marchandises importées en cause? Dans l'affirmative, peut-elle fixer une autre valeur imposable que celle demandée par l'appelant ou que celle fixée par l'intimé? Dans l'affaire *Nabisco Foods*[181], elle statua qu'en vertu du paragraphe 44(3) de la *Loi sur les douanes* («la Commission du tarif peut rendre telle ordonnance ou prononcer telle conclusion que la nature du sujet peut exiger et . . . peut déclarer . . . *b*) la valeur imposable . . .»), elle avait le pouvoir de fixer la valeur imposable qu'elle jugeait appropriée dans les circonstances, mais elle rejeta l'argument selon lequel le sous-ministre pouvait plaider en faveur d'une amélioration de la situation de la Couronne.

> [TRADUCTION] Ce serait contraire à la loi et à l'équité que d'accueillir une telle requête de l'intimé. Cela reviendrait à lui donner le droit d'interjeter appel de sa propre décision, alors que le Parlement ne lui a pas conféré un tel droit, à lui permettre en outre d'invoquer sa propre faute ou négligence pour pouvoir améliorer sa situation au détriment du contribuable appelant, et à injecter dans tout appel interjeté par un contribuable devant la Commission un aléa non prévu par le législateur . . . La déclaration de la Commission se rapporte certes aux marchandises en cause, mais elle ne peut en cela porter atteinte aux droits acquis du contribuable appelant à l'encontre de l'intimé en ce qui concerne les marchandises visées par la décision attaquée.
>
> . . . .
>
> Par ces motifs, la Commission a examiné l'appel en considérant toutes les preuves, y compris celles dont la recevabilité est contestée par l'appelant, et en faisant la réserve suivante: au cas où la valeur qu'elle fixerait pour les marchandises serait supérieure à celle qui a été fixée par l'intimé dans la décision attaquée, cela ne conférerait pas à celui-ci le droit de percevoir sur les marchandises importées par l'appelant et visées dans le présent appel des droits de douane supérieurs à ceux qui étaient exigibles en exécution de sa décision initiale.

Naturellement, le sous-ministre peut modifier sa décision au moyen d'une nouvelle détermination ou estimation prévue par la *Loi sur les douanes*. La Commission ne peut pas lui interdire de réestimer la valeur imposable des marchandises[182].

La compétence de la Commission en matière de valeur imposable soulève des questions juridictionnelles fort complexes. Qu'est-ce

qu'une «décision»? Une directive ministérielle est-elle soumise au contrôle de la Commission? Est-elle compétente pour fixer la valeur imposable des marchandises en cause? Il faut, pour répondre à des questions de ce genre, de vastes connaissances juridiques. Obligée de résoudre ces problèmes, la Commission est appelée à construire officieusement un corps de précédents et se voit forcée, bon gré mal gré, de prendre des décisions à la manière d'une cour de justice.

2. Les renvois par le sous-ministre

Dans l'appel n° 1025 (29 avril 1974), le sous-ministre, par renvoi fait en application de l'article 49 de la *Loi sur les douanes*, a demandé l'avis de la Commission sur le niveau commercial auquel il devait se reporter pour déterminer, conformément à l'article 36 de cette loi, la valeur marchande de coussinets côniques à rouleaux fabriqués au Japon. Il y avait six intervenants.

Selon l'avocat de l'importateur intervenant, la compétence conférée par l'article 49 à la Commission était une compétence restreinte, en ce sens que la Commission devait se limiter à la question qui lui était posée par le sous-ministre et, notamment, à l'exposé des faits déposés par ce dernier. Cet argument, qui visait à exclure les intervenants canadiens et à les empêcher de produire des faits nouveaux et contraires, ne fut pas accueilli par la Commission:

> . . . La Commission a jugé qu'elle avait compétence pour admettre les preuves concernant des faits nouveaux ou différents des faits exposés à la Commission par le sous-ministre dans son «exposé des faits». Elle a par la même occasion fait remarquer que l'article 49(2) de la *Loi sur les douanes* énonce clairement qu'aux fins des articles 47 et 48 un renvoi conforme à l'article 49 doit être considéré comme un appel. L'article 47(2) prévoit que l'avis d'audition d'un appel en vertu du paragraphe (1) du même article doit être publié dans la *Gazette du Canada* au moins vingt et un jours avant la date de l'audition, et que toute personne qui, à cette date ou avant cette date, signifie au secrétaire de la Commission du tarif qu'elle comparaîtra, peut être entendue sur l'appel. Ainsi, toute personne peut déposer devant la Commission des preuves additionnelles ou, de fait, différentes des preuves énoncées dans «l'exposé des faits».
>
> Le paragraphe (13) de l'article 5 de la *Loi sur la Commission du tarif* stipule que l'article 5, sauf les paragraphes (3) et (7), s'applique à l'égard d'un appel à la Commission prévu par toute autre *loi* ou tout règlement établi sous son régime, comme si l'appel était une enquête au sens de ladite *Loi*. La *Loi* elle-même ne limite pas dans la pratique les preuves pouvant être

présentées à la Commission relativement à un renvoi ou à un appel, pourvu que la Commission juge que celles-ci sont pertinentes. De plus, a fait remarquer la Commission, aucun article des lois pertinentes n'autorise le sous-ministre à restreindre ou limiter de quelque façon la preuve déposée devant la Commission lors d'une enquête ou d'un appel.

Donc, sous le régime de la *Loi sur la Commission du tarif* et de la *Loi sur les douanes*, la Commission est tenue d'entendre et d'admettre toute la preuve pertinente.

En statuant comme elle l'a fait, la Commission pouvait s'appuyer tant sur des considérations de justice naturelle et d'équité que sur son désir de donner un avis valable[183].

3. La *Loi sur la taxe d'accise*

Le principal problème de compétence qui s'est posé à la Commission au sujet de la *Loi sur la taxe d'accise* porte sur le sens et la portée du paragraphe 57(1), devenu aujourd'hui le paragraphe 59(1). Dans les affaires *Pedwell Lumber* et *Barwood Flooring*[184], les appelantes invoquèrent ce paragraphe pour demander le remboursement des taxes et des amendes qu'elles avaient dû payer. Le litige portait sur les questions suivantes: (1) un escompte était-il applicable au prix de vente dans le calcul de la taxe à percevoir? (2) quelle était la durée d'application de cet escompte? (3) dans les cas de vente aux filiales, certains prix étaient-ils raisonnables aux fins du calcul de la taxe à percevoir? (4) l'imposition d'une amende était-elle justifiée?

Sur la question de savoir si les prix de vente étaient raisonnables, la Commission conclut aisément qu'elle était incompétente en raison de l'article 37[185] de la *Loi sur la taxe d'accise*. En ce qui concerne les autres questions, elle adopta les principes arrêtés par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Goodyear Tire et al. c. T. Eaton Company et al.*[186] notamment celui selon lequel «la Commission n'a que le pouvoir de statuer sur un différend ou un doute portant sur la question de savoir si, aux termes de la présente loi, un article est assujetti à la taxe ou sur le taux applicable à l'article, lorsqu'un tribunal compétent n'a pas jusque-là rendu, en l'espèce, une décision visant tout le Canada». Voici ce qu'elle a dit:

Le taux que [la Commission] est autorisée à fixer aux termes du paragraphe (1) de l'article 57 de la loi est «le taux applicable à l'article, aux termes de la présente loi»; la Commission ne peut fixer le taux sans que certaines dispositions de la loi l'y autorisent. Elle outrepasserait ses pouvoirs si elle

se livrait à des calculs mathématiques non pertinents dans des domaines tels que la fixation de prix en appliquant des escomptes dont les taux varient à l'infini, en appliquant divers pourcentages liés les uns aux autres.

Par ces motifs, la Commission conclut qu'elle n'avait pas compétence pour se prononcer sur les trois autres questions et que, d'ailleurs, le paragraphe 57(1) lui interdisait absolument d'ordonner un remboursement.

Dans une affaire analogue, *Victoria Wholesale Souvenirs Limited*[187], l'appelant demandait, en vertu du paragraphe 59(1) de la *Loi sur la taxe d'accise*, à la Commission de déclarer que les cendriers qu'il revendait comme souvenirs, après y avoir collé un décalque, n'étaient pas assujettis à la taxe de vente. Aux termes de la décision du sous-ministre, l'appelant, étant considéré, pour l'application de la *Loi sur la taxe d'accise*, comme un fabricant ou producteur de cendriers, devait «demander une licence de taxe de vente de fabricant et tenir compte de la taxe dans le prix de vente des cendriers». La Commission du tarif partageait le point de vue de l'avocat du sous-ministre selon lequel il fallait, en l'espèce, déterminer si l'appelant était ou non un fabricant ou producteur et déclarer qui était redevable de la taxe. Le paragraphe 59(1) limite la compétence de la Commission aux déclarations relatives au taux de taxe exigible sur les articles et tout autre genre de déclaration dépasserait la compétence de la Commission. Le recours fut donc rejeté pour incompétence.

Dans l'affaire *Children's Apparel*[188], un autre recours fondé sur l'ancien article 57 de la *Loi sur la taxe d'accise*, il s'agissait de savoir si des ceintres en plastique étaient des «marchandises partiellement fabriquées» définies dans la loi. Aux termes du paragraphe 30(2), ces marchandises n'étaient pas, dans la plupart des cas, assujetties à la taxe. Étant donné qu'aux termes de l'alinéa 29(1)*d*) «. . . le ministre est le seul à décider si des marchandises sont ou non des marchandises partiellement fabriquées au sens du présent article», la Commission se déclara incompétente après avoir indiqué clairement que l'article 57 n'avait nullement préséance sur l'article 29.

Dans l'affaire *Rexall*[189], l'appelante demanda un remboursement de la taxe de vente perçue sur des articles qui s'étaient révélés défectueux. La Commission conclut, d'une part, que la question d'un remboursement n'était pas une question relative à l'exigibilité de la taxe ou au taux de taxe applicable et, d'autre part, que son pouvoir de déclarer un article exempt de la taxe ne l'autorisait pas à ordonner un remboursement. L'appelante ayant par ailleurs prétendu qu'aucune vente

n'avait eu lieu en l'espèce, la Commission statua que c'était là un motif d'incompétence, car, dit-elle, [TRADUCTION] «il doit y avoir eu vente pour donner compétence à la Commission en application de la *Loi sur la taxe d'accise*».

Ces décisions sont représentatives d'un grand nombre de cas où la Commission a indiqué clairement qu'elle considère comme très limitée la compétence qui lui est accordée par la *Loi sur la taxe d'accise*. La Loi et la jurisprudence (en particulier l'arrêt *Goodyear*) ne l'autorisent à statuer que sur le taux de taxe applicable et lui interdisent entre autres d'examiner la question de savoir qui est redevable de la taxe.

4. L'antidumping

La compétence de la Commission du tarif en matière d'antidumping est rarement invoquée. Deux affaires illustrent notamment la nature de cette compétence. Dans l'affaire *International Metal Fabricators*[190], l'appelante soutint que l'intimé avait commis une erreur dans la détermination, conformément à l'alinéa 17(1)*b*) de la *Loi antidumping*, de la valeur normale d'ouvre-boîtes électriques. Les deux parties étaient convenues que cette valeur normale devait être déterminée en vertu du paragraphe 9(5)[191]. Pour ce faire le sous-ministre avait appliqué l'alinéa *b*) de ce paragraphe et non, comme le voulait l'appelant, l'alinéa *a*). La Commission déclara qu'il lui fallait examiner sa compétence en matière de révision d'une décision prise par un fonctionnaire dans l'exercice d'un droit d'option qui lui a été donné par le Parlement dans l'administration de la *Loi antidumping*. Voici un long extrait du point de vue de la Commission:

> L'article 19(1) permet d'en appeler, sans restriction, à la Commission du tarif d'une décision de l'intimé rendue en conformité de l'article 17(1). Cet article concerne la détermination définitive de dumping de l'intimé «en évaluant, notamment, la valeur normale» des marchandises; il stipule également que «sous réserve de l'article 19(1)», cette évaluation et cette détermination définitives seront irrévocables. Le paragraphe 2(1) stipule que la valeur normale a le sens donné à cette expression par l'article 9, conformément aux dispositions du paragraphe (5), en vertu duquel l'intimé a fait le choix, l'évaluation et la détermination contestés. Nulle disposition de la *loi* ne précise que le choix de l'intimé en vertu de l'article 9(5) est définitif et péremptoire. La détermination définitive de dumping de l'intimé, comprenant l'évaluation de la valeur normale en vertu de l'article 9, serait définitive et péremptoire, mais cette irrévocabilité et cette péremption est explicitement «sous réserve de l'article 19(1)».
>
> . . . .

. . . La Commission est d'avis que le droit d'appel est considéré par le Parlement comme un droit réel qui implique le droit et l'obligation pour la Commission d'examiner l'exercice du droit d'option de l'intimé, sans être lié par son choix ou sa détermination. Ce droit d'option n'est qu'une mesure parmi diverses autres décrétées par le Parlement que l'intimé doit suivre en faisant sa détermination définitive.

Il est vrai que l'article 9(5) accorde à l'intimé le choix entre deux possibilités; sur ce point, la Commission ne saurait substituer arbitrairement son choix à celui de l'intimé; de même l'intimé est-il tenu de ne pas exercer son choix d'une façon fantaisiste ou arbitraire; rien dans l'article 9(5), y compris les mots «au gré du sous-ministre», n'autorise l'exercice de ce choix en dehors des limites de l'expression que comporte l'article 19(1), à savoir «une décision du sous-ministre rendue en conformité de l'article 17(1)», de façon à empêcher la Commission d'entendre l'appelant et les intervenants sur ce point particulier ou de se prononcer sur le choix contesté.

En conséquence, la Commission estima qu'elle était compétente, mais conclut que le choix de l'intimé avait été judicieusement exercé. L'appel fut toutefois accueilli en partie sur d'autres motifs.

Dans les six appels interjetés par des sociétés importatrices de chaussures[192], la validité des directives ministérielles prises en application de l'article 11 de la *Loi antidumping*[193] fut contestée par les appelantes. Elles soutinrent que le ministre avait outrepassé les pouvoirs que lui confère la loi, en ce sens que les conditions préalables à l'établissement des directives n'étaient pas réunies, qu'il fixait la valeur imposable ou la valeur normale au lieu de prévoir simplement la méthode de calcul de ces valeurs et que ces directives étaient arbitraires (parce que leur application entraînait l'établissement d'une valeur normale supérieure au prix à l'exportation et d'une valeur imposable supérieure à la juste valeur marchande), déraisonnables (parce que le pourcentage de la revalorisation du prix à l'exportation n'exprimait pas la marge de dumping des marchandises, s'il y en a une) et discriminatoires (parce qu'elles s'appliquaient dans tous les cas, que les marchandises soient sous-évaluées ou non et quelle que soit la marge de dumping). La Commission estima qu'elle était compétente pour examiner les deux premiers motifs des appelantes, c'est-à-dire rechercher «si le ministre avait le pouvoir d'établir des directives et si, en établissant les directives en litige, il était dans les limites de ses pouvoirs». Après avoir conclu que le ministre avait agi dans les limites de ses pouvoirs, elle refusa d'examiner le dernier argument soulevé «compte tenu du fait que les directives ont été établies par le Ministre en vertu du pouvoir de légiférer qui lui est délégué . . .».

5. Quelques conclusions sur la manière dont la Commission conçoit sa compétence

Il est difficile de dégager des décisions de la Commission du tarif un principe clair sur sa compétence. Dans certains cas, la Commission a fait preuve de prudence. Le recours en appel de la détermination d'une valeur imposable n'est recevable que s'il y a eu *décision* du sous-ministre. La compétence accordée par la *Loi sur la taxe d'accise* se limite aux questions de savoir si une taxe est exigible et quel taux de taxe est applicable et n'autorise la Commission ni à ordonner des remboursements ni à décider qui est un fabricant ou producteur (c'est-à-dire qui est redevable de la taxe) ou quelles sont les «marchandises partiellement fabriquées».

En revanche, certaines décisions semblent assez audacieuses. La Commission a reconnu, dans l'affaire *Bearings*, un rôle important aux intervenants. Elle considère qu'elle est compétente pour déterminer la valeur imposable. Sa compétence à l'égard d'un recours très large fondé sur le paragraphe 19(1) de la *Loi antidumping* a été décrite dans l'affaire *International Metal Fabricators*. Elle estime qu'elle a compétence pour rechercher si les directives ministérielles en matière d'antidumping ont été établies dans les limites des pouvoirs du ministre.

Ce qui surprend, c'est la complexité juridique des questions de compétence que la Commission doit trancher. Il est donc parfaitement normal de se demander si elle est qualifiée pour les résoudre alors qu'elle est composée en majorité de non-juristes et ne dispose même pas d'un conseiller juridique permanent à son service. Pour faciliter sa tâche, on pourrait notamment jeter un peu de lumière dans l'obscurité législative qui prévoit en ce moment, et qui crée un doute au sujet de sa compétence. Les dispositions sont éparpillées dans plusieurs lois dissemblables et compliquées, dont le rapport avec la Commission n'est, dans certains cas, que le produit du hasard. Ce n'est donc pas sa faute s'il lui arrive de trancher des questions difficiles et diverses qui sont en marge de sa compétence.

C. QUELQUES DÉCISIONS RÉCENTES DE LA COMMISSION

La Commission existe depuis assez longtemps et il faudrait, pour se faire une opinion de ses activités en matière d'appel, analyser un

grand nombre de ses décisions. Cependant, une analyse rapide de quelques décisions récentes peut nous donner, pour commencer, une idée de la nature de ses activités.

1. La classification: homards ou crustacés?

L'appel n° 1229[194], interjeté en vertu de l'article 47 de la *Loi sur les douanes*, visait une décision du sous-ministre du Revenu national (Douanes et accise) aux termes de laquelle des queues de homards de roche congelées, de la chair de homard congelée et de la chair de homard cuite, importées de Cuba, avaient été classées sous le numéro tarifaire 12700-1:

Voici le texte du numéro tarifaire en question:

12700-1 Crustaceans, fresh, n.o.p.; crustaceans, prepared or preserved, n.o.p.

Crustacés frais, n.d.; crustacés préparés ou conservés, n.d.

L'appelante soutint que les produits en question auraient dû être classés sous le numéro tarifaire 12800-1:

12800-1 Lobsters or lobster meat, fresh or boiled

Homard ou chair de homard, frais ou bouillis

Le principal produit en litige, en l'occurrence des queues de homard crues congelées, était surtout employé par les restaurants dans un de leurs plats de steak et de homard appelé «surf and turf».

La Commission résuma ainsi la preuve administrée par l'appelante:

Selon l'avocat, les témoignages sur le sens du terme homard montrent que l'usage courant et la terminologie de la profession coïncident avec les informations techniques fournies par l'expert, M. Carefoot. L'opinion de ce témoin qui est un grand expert en la matière est que, du point de vue biologique et taxinomique, les marchandises en question sont bien des homards. Il a indiqué l'opinion d'autres experts et d'autres autorités pour étayer cette position. M. Carefoot a démontré de façon indubitable que les marchandises en question, qui sont importées de Cuba, sont des homards, d'affirmer l'avocat.

Des témoins indépendants ont déclaré que ces marchandises sont connues et vendues comme queues de homard. Dans les poissonneries comme dans les restaurants, elles sont vendues sous l'appellation queues de homard — voire simplement homard — sans que les consommateurs ni les autorités ne s'en plaignent. Même le puriste chef Paul qui sait que le mot juste, en

France, pour le homard de Cuba est *langouste*, a jugé nécessaire d'utiliser l'expression *queues de homard* pour ses clients canadiens français parce que le terme *langouste* ne peut se passer d'explication.

L'appelante fit valoir que le numéro tarifaire sous lequel l'intimé avait classé les produits en question se rapportait à des crustacés, n.d. («non dénommés»). Ce terme était, selon elle, général et la règle d'interprétation était que si on trouvait un numéro plus précis pour décrire les marchandises, c'était alors ce dernier qui s'appliquait.

L'appelante fit ensuite porter son argument sur la version française du numéro tarifaire. Voici le résumé qu'en fit la Commission:

> En ce qui concerne le libellé français du numéro tarifaire 12800-1 — *Homard ou chair de homard, frais ou bouillis*, et la position de l'intimé selon laquelle *homard* et *langouste* sont traités de façon différente dans les dictionnaires français, l'avocat fait valoir que bien que la *langouste* ne soit pas identique au *homard*, elle n'en est pas moins un homard. L'avocat soutient que le terme *homard* utilisé dans la version française comprend les homards épineux en question. Si dans la version française, l'utilisation du terme *homard* engendre une certaine confusion, ce n'est absolument pas le cas pour le terme lobster de la version anglaise. Lorsque la version française est confuse, il faut alors interpréter le statut d'après «la version qui, selon l'esprit, l'intention et le sens véritable du texte, assure le mieux la réalisation de ses objets» affirme l'avocat, citant l'article 8(2)*d*) de la *Loi sur les langues officielles*. Il n'y a aucun doute, selon lui, que la version anglaise vise clairement les marchandises en cause.

Enfin, l'appelante soutint qu'interpréter le numéro tarifaire à la manière du sous-ministre, c'est-à-dire n'accorder qu'aux homaridés l'entrée en franchise aux termes du numéro tarifaire 12800-1, signifierait «que les homards qui ressemblent le plus aux homards à pinces canadiens (et qui les concurrencent le plus) seraient les seuls à pouvoir entrer en franchise. Ce n'est pas compatible . . . avec ce que l'intimé considère être l'esprit et la lettre véritable de la *Loi* qui, à son avis, veut protéger le producteur canadien».

Selon le sous-ministre, les termes *lobster* et homard ne s'appliquaient qu'à des membres de la famille des homaridés:

> Il soutient que pour le canadien moyen, le terme «homard» sans qualificatif désigne un animal de la famille des homaridés. Dans l'ensemble du Canada, affirme l'avocat dans son exposé, «lobster» et *homard* sont des animaux marins très bien connus qui ne sont pas du genre importés par l'appelante et on doit supposer que le Parlement voulait donner à «lobster» et *homard* le même sens que leur donne les gens de la rue et non les scientifiques ou les poissonniers.

Le sous-ministre produisit ensuite sa propre série de définitions tirées des dictionnaires et des encyclopédies en mettant l'accent sur les dic-

tionnaires de langue française qui ne laissent aucun doute sur le fait que le terme *homard* désigne exclusivement la famille des homaridés.

Dans sa décision, la Commission reconnut que le terme anglais lobster désigne correctement, tant dans son sens technique que dans son sens général, des homards de roche importés de Cuba, mais que le terme français homard ne comprend pas la *langouste*. Elle conclut à une différence dans les versions anglaise et française du numéro tarifaire 12800-1. Aux termes du paragraphe 8(1) de la *Loi sur les langues officielles*[195], les versions dans les deux langues officielles d'un texte législatif font pareillement autorité et «lorsqu'on allègue ou lorsqu'il apparaît que les deux versions du texte législatif n'ont pas le même sens, on tiendra compte de ces deux versions . . .». Voici ce que la Commission a dit:

> . . . La Commission conclut qu'en utilisant le terme *homard* dans la version française du numéro tarifaire 12800-1, le Parlement a clairement voulu que ce numéro ne s'applique qu'à l'espèce pourvue de pinces. On ne peut donc pas interpréter le terme *lobster* qui figure dans la version anglaise du numéro tarifaire comme incluant d'autres espèces que les *homaridés*, homards à pinces.

L'affaire des langoustes cubaines est raisonnablement typique de la méthode adoptée par la Commission pour aborder le problème de la classification. Elle considère la classification comme une affaire de *définition*: quel est le sens des termes employés dans le numéro tarifaire? L'argumentation devient vraisemblablement une bataille entre dictionnaires, témoignages d'experts, jargon de métier et langage courant. Pour décider de l'affaire en fin de compte, il faut trancher entre les encyclopédies, entre l'autorité respective de l'homme de la rue et de l'expert, comparer les nuances du français et de l'anglais, choisir l'opinion la plus «douanièrement» pertinente en ce qui concerne la langouste ou le homard (est-ce celle du zoologiste, du chef cuisinier, du gourmet, du gourmand?).

2. La classification: fabriqué au Canada ou non?

L'appel n° 1317[196], fondé sur l'article 47 de la *Loi sur les douanes*, visait une décision du sous-ministre aux termes de laquelle des tôles d'acier avaient été classées sous le numéro tarifaire 38100-1:

38100-1 Tôles de fer ou d'acier, n'ayant pas subi d'autre ouvraison que le laminage à chaud ou à froid, et qu'elles soient recouvertes ou non, ou en bobines, ou qu'elles portent un dessin produit par le laminage.

L'appelante soutint que les produits auraient dû être classés sous le numéro tarifaire 43877-1:

43877-1 Matières, d'une classe ou espèce non faite au Canada, devant servir à la fabrication d'automobiles de tourisme, d'autobus, de camions automobiles, d'ambulances ou de corbillards, ou leurs châssis, et leurs pièces, à l'exclusion des pneus et chambres à air, pour tout ce qui précède.

L'appelante allégua que les tôles d'acier en question, utilisées dans la fabrication de châssis de camions «ultrarobustes hors route» pouvant transporter jusqu'à 200 tonnes, étaient d'une classe ou espèce non faite au Canada et qu'aucune tôle de qualité identique et, en particulier, de même composition chimique, n'était fabriquée au Canada. Selon un témoin cité par une intervenante, la Canadian Heat Treaters Limited, l'acier produit par sa compagnie et ayant une résistance de 100,000 livres par pouce carré était utilisé par au moins un manufacturier pour fabriquer des châssis de benne de camions à benne lourds. Selon un témoin cité par une autre intervenante, la Steel Company of Canada, l'acier produit par la Canadian Heat Treaters était au moins aussi facile à souder que celui importé par l'appelante.

L'appelante contre-attaqua en soutenant que l'expression «classe ou espèce» ne devait être considérée qu'en fonction de l'utilisation finale dans le cas de numéros tarifaires comportant une clause d'utilisation finale. L'utilisation finale de l'acier qu'elle importait était la fabrication des châssis de camions et elle soutint que les caractéristiques particulières exigées par ces châssis étaient telles que seul cet acier convenait. «Le critère qui détermine le statut d'article fait au Canada, ajouta-t-elle, n'est pas le simple fait d'être prêt à fabriquer ou à vendre, mais bien qu'il y ait eu production au Canada; il ne faut pas confondre offre et production.» En ce qui concerne l'orientation «politique», elle soutint:

> . . . qu'il serait absurde, du point de vue économique, que le Tarif des douanes dispose que les parties faites avec cette tôle d'acier puissent être introduites au Canada en franchise des droits mais que la tôle elle-même, si elle est importée pour être transformée au Canada soit imposable, surtout si un tel genre de tôle n'est pas fabriqué au Canada et si aucune autre tôle ayant les mêmes caractéristiques essentielles quant à l'utilisation en question n'est fabriquée au Canada.

Le sous-ministre fit valoir que la classe ou espèce d'acier en cause devait être définie comme acier à haute résistance de 100,000 livres par

pouce carré et que les différentes compositions chimiques mentionnées dans les témoignages n'avaient aucun rapport avec la question de classe ou d'espèce:

> L'avocat affirme que les deux aciers en cause sont tous deux classés, dans le commerce, sous la rubrique des aciers à haute résistance, que tous deux ont les propriétés établies par les normes, que tous deux servent à fabriquer des camions lourds de 170 tonnes et que par conséquent, l'appelante n'a aucune raison valable, comme l'a démontré la preuve, de préférer l'acier importé à l'acier fabriqué au Canada. Il s'agit, affirme-t-il, de marchandises semblables qui peuvent remplir les mêmes fonctions.

La Commission ne considéra pas comme pertinentes les différentes compositions chimiques de l'acier importé. Elle retint la preuve faite à l'effet que ni l'un ni l'autre des aciers n'était de qualité supérieure à l'autre ou était plus facile à souder que l'autre, à condition que la méthode appropriée de soudage soit employée. Elle conclut, en rejetant l'appel:

> . . . que les tôles importées en question et que la tôle canadienne appelée CHT-100 sont toutes deux conformes aux normes industrielles de l'acier allié à haute résistance trempé et revenu capable d'être soudé. De plus la Commission est convaincue que les deux aciers servent à fabriquer des châssis de camions à benne ultra-robustes, hors-route ayant des capacités semblables. La tôle d'acier en question n'est donc pas un matériel d'une classe ou espèce non faite au Canada au sens du numéro tarifaire 43877-1.

Dans cet appel, la Commission aborda la question de la «classe ou espèce» en rejetant la comparaison précise et détaillée des caractéristiques physiques — par exemple, la composition chimique de l'acier — et en appréciant plutôt l'utilisation finale considérée. Si l'acier produit au Canada convient aussi bien que l'acier importé à l'utilisation finale considérée, l'acier importé est alors d'une classe ou espèce fabriquée au Canada. Cette méthode a permis à la Commission d'éviter les difficultés soulevées en matière d'antidumping par le critère des «marchandises semblables», un critère qui se fonde sur la comparaison des caractéristiques et qui n'accorde qu'une très faible importance à l'élasticité croisée de la demande et à l'interchangeabilité fonctionnelle[197].

Sur le plan politique, quelles sont les conséquences d'une interprétation aussi libérale de l'expression «classe ou espèce»? Une telle interprétation favorise les fabricants canadiens, car elle réduit considérablement la catégorie des produits «non fabriqués au Canada». Il en découle une politique protectionniste, bien que rien n'indique que ce soit là l'intention de la Commission du tarif.

3. La valeur imposable: qu'est-ce qu'une commission?

L'appel n° 1330[198], interjeté en vertu de l'article 47 de la *Loi sur les douanes*, concernait la valeur imposable d'appareils radios, de magnétophones et d'enceintes acoustiques que l'appelante importait de Hong Kong et du Japon. La Commission devait déterminer si la commission de 8% versée par l'appelante à un agent commercial à Hong Kong devait être incluse dans le calcul du prix de vente des marchandises aux termes du paragraphe 41(1) de la *Loi sur les douanes*, être considérée comme la valeur monétaire d'un arrangement spécial aux termes du paragraphe 42(2)[199] ou être considérée comme une simple commission n'entrant pas dans le calcul de la valeur imposable.

La solution du problème dépendait de la nature des rapports entre la compagnie Magnasonic et la compagnie de Hong Kong (la Soundesign). Voici, en résumé, la procédure normalement suivie à l'occasion d'une opération commerciale entre ces deux compagnies: Magnasonic faisait savoir à Soundesign qu'elle désirait acheter certaines marchandises; Soundesign passait commande à un fabricant local et établissait ensuite un contrat de vente aux termes duquel la Magnasonic était l'acheteur et la Soundesign le vendeur. Sur les lettres de crédit et les documents d'exportation, Soundesign était désigné comme le vendeur.

L'appelante fit valoir, relativement au paragraphe 41(1) de la *Loi sur les douanes*, que la Soundesign «n'a, en aucun moment, pris possession des marchandises en cause et qu'il était donc impossible de la considérer comme le vendeur dans les transactions de vente visées par cet article de la loi (. . . la valeur imposable doit être le montant auquel les effets ont été vendus . . .)». Voici ce que fit valoir son avocat:

> Si aux termes des documents relatifs à chaque transaction «la Soundesign est appelée vendeur», l'élément clé des contrats de vente préimprimés envoyés à la Magnasonic par la Soundesign H K [Hong Kong] stipule que le contrat est assujetti à toute autre entente intervenue entre les parties, ce qui fait donc intervenir l'accord général, lequel indique clairement que la Soundesign H K est l'agent acheteur de la Magnasonic. . . . tous les fabricants de marchandises traitent sans lien de dépendance avec la Soundesign de Hong Kong, . . . cette dernière n'a aucune installation d'entreposage ou de fabrication en Extrême-Orient . . . la compagnie n'a jamais pris possession des marchandises . . . les documents servaient seulement à des fins de simplification.

Relativement au paragraphe 42(2), l'appelante allégua que l'entente intervenue entre elle et la compagnie de Hong Kong n'était pas un «arrangement spécial», mais qu'il s'agissait plutôt de «frais inhérents à l'exploitation d'une entreprise».

Selon le sous-ministre, la Magnasonic «n'exerce pas le contrôle sur la Soundesign qui serait normal dans une relation agent-mandant»:

> . . . c'est la Soundesign qui détermine le choix de modèles et les spécifications; la Magnasonic ne communique jamais avec le fabricant, les commandes d'achat de la Magnasonic doivent être agréées par l'agent, c'est ce dernier qui choisit le fabricant local, qui négocie avec lui et qui s'occupe des réclamations le concernant. Tous les documents indiquent qu'il y a une relation vendeur-acheteur entre la Soundesign et la Magnasonic. De plus, la participation de la Soundesign dans la circulation des titres de crédit indique que la société est propriétaire des marchandises, puisqu'il n'y a que les documents émis par elle qui peuvent assurer la conclusion d'une transaction.

Si le paragraphe 41(1) n'était pas applicable, dit le sous-ministre, l'accord général entre les sociétés devait être considéré comme un arrangement spécial aux termes du paragraphe 42(2):

> Il est évident que les sociétés Soundesign sont des «personnes y intéressées» au sens de cet article puisqu'il a été clairement établi que la Soundesign était incapable de vendre directement au Canada, que l'accord général avec la Magnasonic était le seul du genre qu'elle ait conclu et que l'accord n'est autre chose qu'un arrangement spécial visant à réduire la valeur imposable des produits de marque Soundesign sur le marché canadien. À ce titre, la commission de 8% doit être considérée comme la valeur monétaire de cet arrangement spécial.

Dans sa décision, la Commission du tarif s'inspira largement de la position qu'elle avait adoptée dans l'affaire *Woodward Stores*[200]:

> Dans l'affaire Woodward, il a été clairement établi que la pratique commerciale qui veut que l'agent soit l'exportateur des marchandises aux fins des douanes et de l'expédition par le simple fait, par exemple, d'être désigné comme le vendeur sur les divers documents d'expédition et les factures M-A, ne signifie pas en soi que l'agent concerné est propriétaire des marchandises ou un mandant aux fins de la transaction. De plus, la décision Woodward souligne que les frais d'achat des importateurs ne font pas partie de la valeur imposable. Il y a des frais d'exploitation justifiables qui, comme dans le cas des importations d'Extrême-Orient, sont engagés lors de l'établissement de bureaux d'achat ou du paiement des agents. En outre, après analyse de l'intention de l'article 42(2) dans cet appel, la Commission du tarif estime que cet article ne vise que les arrangements spéciaux qui auraient pour seul but de réduire la valeur imposable des marchandises destinées à l'exportation.

La Commission conclut donc que les documents d'exportation qui désignaient la Soundesign H K comme vendeur ne prouvaient pas qu'il existait une relation vendeur-acheteur entre les deux sociétés.

> Les fabricants ont chaque fois livré lesdites marchandises directement à la compagnie maritime, conformément à leurs contrats f. à b. C'est alors que l'acheteur, Magnasonic Canada Ltd., devient responsable des frais de transport et d'assurance et qu'il prend possession des marchandises. La participation de la Soundesign H K lors de la libération des fonds en vertu des lettres de crédit délivrées à chaque transaction, est une pratique commerciale normale, fréquemment utilisée dans le commerce international et elle ne prête nullement, aux yeux de la Commission, à supposer qu'il y a eu transfert de titre à la Soundesign.

En conséquence, la commission de 8 p. 100 ne pouvait être incluse dans la valeur imposable des marchandises en cause. La Commission rejeta également l'argument du sous-ministre concernant un «arrangement spécial», au motif que les rapports qui existaient entre les compagnies n'étaient que des rapports normaux entre agent et mandant et que la commission de 8 p. 100 constituait une dépense usuelle d'un importateur.

L'affaire *Magnasonic* montre à quel point la question de la valeur imposable est complexe. Une bonne connaissance de la pratique et du droit régissant le commerce international est indispensable et la Commission doit faire preuve d'un haut degré de compétence dans ce domaine.

4. La taxe de vente fédérale: l'affaire des revêtements en caoutchouc

Dans l'affaire *Northwest Rubber Mats*[201], l'appelante invoqua le paragraphe 59(1) de la *Loi sur la taxe d'accise* pour demander à la Commission du tarif de déclarer quel était le taux de taxe applicable à certains revêtements en caoutchouc vulcanisés pour plancher ou de déclarer que ces marchandises étaient exemptes de la taxe imposée par l'article 27 sur toutes les marchandises produites ou fabriquées au Canada. L'appelante prétendit que l'article 6 de la partie I de l'annexe V était applicable[202]. Elle affirma en outre que lorsque les marchandises en cause devaient être utilisées dans des granges par des producteurs laitiers, le numéro tarifaire 40924-1 s'appliquait. Dans un tel cas, les mar-

chandises seraient exemptes de la taxe de vente, en vertu de l'article 1 de la partie VII de l'annexe III, qui prévoit que les marchandises visées dans certains numéros du *Tarif des douanes*, notamment le numéro tarifaire 40924-1, sont exemptes de la taxe de vente.

Le sous-ministre fit valoir que le produit en cause n'était pas un revêtement non découpé, n'avait pas de surface dure, ne devait pas être fixé à demeure aux planchers au sens de l'article 6, partie I, annexe V et n'était pas visé non plus par le numéro tarifaire 40924-1, mais plutôt par le numéro tarifaire 61900-1 applicable aux «nattes ou paillassons en caoutchouc . . .».

La Commission entendit des témoins selon lesquels le mot «carreaux» désigne des petits carreaux normalement mis en place avec de la colle et non cloués en place ou fixés avec des goujons et selon lesquels les revêtements non découpés sont fabriqués en largeurs normales et vendus à la longueur désirée. Selon un expert cité par l'intimé, le produit fabriqué par l'appelante était plutôt une natte. Sur cette question, la Commission conclut «que les marchandises en cause ne sont pas des carreaux de carrelage, ne sont pas des revêtements non découpés, et ne sont pas généralement fixés à demeure au plancher au sens de l'article 6». Elle rejeta en outre l'argument favorable à l'application du numéro tarifaire 40924-1 parce que les marchandises en cause, étant rarement utilisées dans les salles de traite, ne pouvaient être comprises dans le sens ordinaire de l'expression «Tous les autres instruments aratoires ou machines agricoles, n.d.» de ce numéro tarifaire.

5. Conclusion

Ces exemples de décisions récentes de la Commission nous donnent une idée du genre de problèmes auxquels elle est confrontée aujourd'hui et de la manière dont elle les résout généralement. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'un problème de classification, c'est-à-dire de définition. La classification peut être, dans certains cas, relativement facile. Dans d'autres cas cependant, la Commission doit décider, par exemple, si un produit appartient ou non à une classe ou espèce fabriquée au Canada ou s'il est ou non assujetti à la taxe de vente fédérale aux termes de la *Loi sur la taxe d'accise*. Les problèmes concernant la détermination de la valeur imposable, quoique moins fréquents, sont importants.

D. APERÇU GÉNÉRAL DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION

1. La classification: «à l'impossible . . .»

Les questions de classification, surtout en application de la *Loi sur les douanes* mais également de la *Loi sur la taxe d'accise*, sont celles qui occupent le plus la Commission. Nous avons déjà abordé cette question au troisième chapitre; nous la reprenons ici sous une autre perspective, en décrivant certaines difficultés que connaît fréquemment la Commission en cette matière. Pour le moment, nous ignorons les critiques plus générales pour examiner la façon particulière d'aborder des problèmes tout à fait spéciaux que la Commission a adoptée au cours des années.

a) définition: avertissement aux photographes dilettantes

Classifier, c'est avant tout définir. Les «articles de table» comprennent-ils les chopes[203]? L'extrait de viande est-il de la «viande»[204]?

Comment faut-il définir les termes employés dans le *Tarif des douanes*? La Commission a toujours, semble-t-il, appliqué un seul et même mode de définition. En 1950, elle a été appelée à déterminer si l'huile de ricin traitée était de «l'huile de ricin»[205]. Passant outre aux dépositions de «divers techniciens» selon lesquelles l'huile de ricin traitée n'était pas de «l'huile de ricin» mais plutôt une «substance entièrement différente», la Commission déclara (dans une décision majoritaire):

> [TRADUCTION] . . . à notre avis, le *Tarif des douanes* n'a pas été adopté pour être principalement utilisé ou interprété seulement par des techniciens; il faut supposer au contraire que le législateur, en formulant les rubriques tarifaires, songeait également, sinon plus, à d'autres intéressés désignés collectivement par l'expression «gens du métier», — et il est indubitablement établi que, *dans le métier*, l'expression «huile de ricin» est couramment et peut-être libéralement employée pour désigner non seulement l'huile qui est tirée des graines de ricin à l'état naturel, mais encore l'huile de ricin déshydratée.

La Commission a déclaré dans l'une des affaires *Ryder*[206], que [TRADUCTION] «lorsque le législateur a adopté cette rubrique tarifaire, il faut présumer que celui-ci a voulu donner aux termes qu'il a employés

leur sens normal ou usuel sauf dans les cas où un usage différent prévaut dans le métier considéré». Dans l'affaire *Carl Zeiss*[207], la Commission conclut qu'un photoflash électronique n'était pas un «pistolet pour lumière-éclair». Elle a expliqué de façon particulièrement détaillée son mode de définition:

> La Commission est d'avis que la bonne façon de choisir l'expression utilisée dans le métier est de se fier aux témoignages de gens compétents et non aux opinions de l'homme de la rue qui peut acheter des articles dans les magasins d'appareils photographiques . . .
>
> Tandis que la Commission, pour déterminer la signification appropriée aux termes du *Tarif des douanes*, admet qu'il faut éviter d'adopter une interprétation trop technique ou trop stricte, le Parlement voulant donner aux mots leur signification ordinaire dans le commerce, elle doit néanmoins adopter les règles reconnues de l'interprétation.
>
> La Cour de l'Échiquier du Canada, dans la cause de *His Majesty c. Planters Nut and Chocolate Company Limited* (1951) 1 T.B.R. 271, a refusé de préférer le témoignage d'un botaniste au témoignage de ceux qui s'y connaissaient dans le commerce pour déterminer le sens du mot «arachide». Cette cause illustre bien la bonne règle à suivre. La Cour a soutenu que le Parlement avait voulu donner aux mots en question leur signification ordinaire dans le commerce et non l'opinion étroite et technique d'un botaniste de profession. De même, la Commission, dans la précédente cause, adopte la signification ordinaire des mots comme ils sont connus par les gens versés dans ce commerce par opposition à l'opinion des personnes non averties qui fréquentent les magasins d'appareils photographiques.
>
> Dans une cause touchant l'interprétation d'une loi comme le *Tarif des douanes*, ni l'usage technique d'une science ou d'un art en particulier, ni l'usage courant d'un mot par les profanes ne doivent l'emporter sur l'usage que font de ce mot, dans le commerce ou le métier, les personnes au courant de la question.

La Commission rejette carrément le sens technique des mots. Bien qu'elle penche occasionnellement pour le «sens usuel», elle le juge également non pertinent. Elle retient avant tout l'opinion de «ceux qui s'y connaissaient dans le commerce» quant à la «signification ordinaire dans le commerce».

b) progrès technique: articles creux de cuisine, caisses de radio et récipients pour maïs grillé éclaté

La recherche de l'intention du législateur n'apporte que fort peu de lumière aux problèmes créés par le progrès technique. Dans l'affaire *Canadian Housewares*[208], la Commission fut appelée à déterminer si des pelles à poussière ou des cloches à gâteaux étaient des «articles creux de cuisine». Voici ce qu'elle a dit:

> [TRADUCTION] Il est plus ou moins hors de propos de chercher aujourd'hui à savoir ce que le législateur voulait entendre par l'expression «articles creux de cuisine» lorsqu'il l'a employée pour la première fois dans le *Tarif* (apparemment en 1897). En raison des progrès de la technique, les termes employés dans la liste des produits ont acquis de nouvelles nuances de sens et il faut, dans leur interprétation, tenir compte de cette évolution.

La Commission se reporta, dans cette affaire, aux [TRADUCTION] «précédents qui ont été établis au sein du Ministère au fil des ans et qui ont élargi de façon significative la portée des numéros tarifaires énumérant les différentes sortes d'«articles creux de cuisine» . . .» Il s'ensuit manifestement que le ministère du Revenu national est considéré comme l'initiateur d'un processus de réinterprétation des numéros tarifaires pour les adapter aux nouvelles circonstances créées par la modernisation de la technique, processus que l'on doit considérer légitime.

La question du «changement dans la forme et dans la fonction» a été soulevée à l'occasion de l'affaire *F. Walter Perkin*[209]. Il s'agissait, aux fins de la classification, de déterminer si une caisse de radio en plastique était un appareil de radio ou un meuble. La Commission ayant statué en 1937 qu'une caisse de radio en bois était un meuble, l'intimé se prévalut de cette décision qui, selon lui, avait force de chose jugée. La Commission n'accueillit pas cet argument. Il est cependant difficile de savoir si c'était parce qu'elle n'acceptait pas le principe de la chose jugée ou simplement parce qu'elle estimait qu'une décision concernant des caisses en bois n'avait aucun rapport avec la question des caisses en plastique. Elle s'est ensuite posé la question suivante: [TRADUCTION] «abstraction faite de la matière dont est fait l'article en question, l'expression caisse de radio désigne-t-elle en 1951 le même article de commerce qu'elle désignait en 1937»? Voici sa réponse:

> [TRADUCTION] Auparavant . . . l'industrie de la radio devait, pour produire un article fini, employer des biens et services produits par d'autres industries (par exemple, l'industrie du meuble). Aujourd'hui, l'assemblage des principaux éléments d'une poste radio doit obéir à des normes techniques plus exigeantes. Qui plus est, on n'écoute plus la radio seulement qu'au foyer, mais encore dans d'autres endroits (notamment en automobile et même en plein air) où, dans certains cas, une enveloppe ou une caisse en bois seraient contre-indiquées ou même inutiles.

La Commission conclut que [TRADUCTION] «les changements dans la forme et dans la fonction sont tels qu'il est permis d'affirmer que la caisse de radio en vogue en 1937 et celle qui est utilisée aujourd'hui sont différentes». Elle statua que les caisses en litige étaient des «appareils de radio».

Un problème semblable s'est posé dans l'affaire *Essex Hybrid Seed*[210]. La Commission fut appelée à déterminer si des sacs en polyé-

thylène destinés à contenir du maïs grillé éclaté pouvaient être classés comme des «emballages usuels» visés par un numéro tarifaire qui avait été adopté à une époque où les sacs en polyéthylène n'existaient pas encore. Voici ce qu'elle répondit:

> [TRADUCTION] Même si à l'époque de l'adoption du numéro tarifaire notre société ne connaissait les bienfaits des emballages en polyéthylène, il n'en reste pas moins que les termes figurant au numéro tarifaire en question sont suffisamment généraux pour désigner aussi bien les emballages qui étaient alors usuels que ceux qui le sont devenus par la suite. Selon l'article 10 de la *Loi d'interprétation*, «La loi est censée toujours parler et, chaque fois qu'une matière ou chose est exprimée au présent, il faut l'appliquer aux circonstances au fur et à mesure qu'elles surgissent de façon à donner effet au texte législatif ainsi qu'à chacune de ses parties, selon son esprit, son intention et son sens véritables». Pour obéir à ce principe, la Commission doit envisager le numéro tarifaire 710*a*) à la lumière des circonstances actuelles et considérer qu'il «parle» encore. En conséquence, elle doit statuer qu'il comprend les emballages en polyéthylène qui sont utilisés de nos jours.

Dans le cas des articles creux de cuisine et des récipients pour maïs grillé, la loi «parle» encore. Il semble toutefois qu'elle soit muette au sujet des caisses de radio.

c) classe ou espèce

Nous avons vu, au troisième chapitre, combien la question de la «classe ou espèce» est controversée et complexe. Nous avons étudié la jurisprudence pertinente et dégagé la manière dont la Commission aborde la question. L'examen d'un autre renvoi permettra maintenant de démontrer les nuances du problème.

Dans l'affaire *Lyman Tube & Bearings*[211], la Commission posa le principe général suivant:

> [TRADUCTION] Il est généralement admis que le législateur, en employant les mots «classe ou espèce», visait deux choses: d'une part, protéger les fabricants canadiens lorsque des produits sont effectivement fabriqués au Canada en quantité importante et, d'autre part, alléger le fardeau des consommateurs canadiens, c'est-à-dire en l'espèce les fabricants canadiens, en évitant qu'ils aient à payer des droits de douane imposés à un taux protectionniste sur des produits qui ne sont pas effectivement fabriqués au Canada.

L'affaire *Eastern Car Company*[212] est un cas typique d'application de ces principes. L'appelante fit valoir qu'une aléseuse à axe rotatif, servant à aléser des roues, appartenait à une classe ou espèce non fabriquée

au Canada; l'intimé prétendit par contre qu'une machine canadienne pouvait faire le même travail quoique étant conçue selon le principe du tour vertical. La majorité de la Commission fut de l'avis de l'appelante: [TRADUCTION] «À notre avis, ces machines sont construites selon des principes mécaniques fondamentalement différents, bien qu'elles aient de nombreux points communs, notamment: l'utilisation par un seul opérateur, des commandes électroniques à boutons-poussoir et une manutention efficace des roues.» Le commissaire W. W. Buchanan, minoritaire, fit observer que la machine de l'appelante s'était taillée une part «très considérable» du marché canadien des machines de ce genre et qu'il n'y avait pas de différence notable entre les machines en cause. S'il est vrai que les machines importées pouvaient être substituées aux machines de fabrication canadienne, la Commission, en interprétant trop littéralement la loi, a refusé à l'industrie canadienne la protection dont le législateur voulait la faire bénéficier.

À quel moment faut-il apprécier la question de la «classe ou espèce»? Dans l'affaire *Lyman Tube*, la Commission a déclaré [TRADUCTION] «qu'il faut considérer la consommation et la fabrication au Canada à une date antérieure à la date d'importation qui soit raisonnable dans les circonstances». Elle a expressément exclu la considération d'une fabrication éventuelle:

> [TRADUCTION]. . . il est non seulement quasi impossible, mais encore contraire au *Tarif des douanes* de considérer la fabrication au Canada postérieurement à la date d'importation. Aux termes du paragraphe (10) de l'article 6, «les marchandises ne sont pas censées appartenir à une classe ou à une espèce fabriquée ou produite au Canada, à moins qu'elles ne soient ainsi fabriquées ou produites en quantité importante». Il s'ensuit manifestement que les marchandises qui ne sont pas effectivement fabriquées au Canada en quantité importante, ne sont pas censées être fabriquées au Canada même si elles pourront vraisemblablement y être fabriquées à l'avenir[213].

Cette dernière phrase a été reprise presque textuellement par la Commission en 1960 dans l'affaire *Accessories Machinery*[214].

Il est clair qu'apporter une solution littérale ou machinale à la question de la «classe ou espèce», comme l'a fait la Commission dans l'affaire *Eastern Car*, risque de trahir l'intention ou la politique du législateur, qu'il s'agisse ou non de celle qui a été dégagée dans l'affaire *Lyman Tube*. Ce qui importe, c'est de savoir s'il y a ou non concurrence et «substituabilité». Seule la réponse à cette question permettra à la Commission de déterminer si une protection est nécessaire et cette réponse ne saurait se trouver dans une interprétation littérale des termes du numéro tarifaire. Cependant, la Commission peut estimer qu'elle n'a

pas le choix de la méthode d'interprétation lorsque le numéro tarifaire en question ne vise pas des produits d'«utilisation finale». On peut déduire de la présence dans le *Tarif des douanes* des numéros tarifaires relatifs aux produits d'utilisation finale qu'il ne faut pas interpréter les autres numéros tarifaires en se fondant sur la substituabilité[215]. Cette règle n'est pas inévitable, mais elle pourrait être adoptée par la Commission.

d) entités commerciales, pièces, et sens du mot «fabriqué»

Les décisions de la Commission en matière de classification abondent en définitions et distinctions subtiles. Ainsi, qu'est-ce qu'une «entité commerciale»? Dans la première affaire *Accessories Machinery*[216], l'intimé avait classé séparément trois éléments d'un camion-grue importé. L'appelante fit valoir que le produit importé formait une seule entité commerciale devant être classée simplement comme «machine». La Commission mit l'accent sur le point suivant: [TRADUCTION] «selon l'appelante, le camion-grue en question a été conçu, fabriqué et vendu comme une seule entité, et les experts cités par la Couronne furent unanimes à dire que l'élément de charge du camion était indubitablement conçu, dessiné et construit pour servir de support de grue». Elle conclut donc qu'il s'agissait d'une seule entité commerciale.

Quel est le sens du mot «fabriqué»? Dans l'affaire *Toronto Salt Works*[217], la Commission dut déterminer si un engrais était fabriqué ou non. L'appelante fit valoir, de façon plutôt pittoresque, que l'engrais en question n'était pas fabriqué mais qu'il était [TRADUCTION] «simplement et inévitablement apparu au cours du processus de traitement actif des eaux usées à Chicago». Rejetant cet argument, la Commission conclut que l'engrais en question devait [TRADUCTION] «être considéré comme le résultat d'une décision consciente et volontaire à l'égard de l'une des étapes du processus de traitement des eaux usées et, par conséquent, être classé aux fins douanières comme un engrais fabriqué».

Qu'est-ce, d'ailleurs, qu'une «pièce»? Dans l'une des affaires *Ryder*[218] l'appelante soutint que des pneus de camion étaient des «pièces» faisant partie des camions importés et devaient par conséquent bénéficier du même taux que ces camions. La Couronne fit valoir que ces pneus pouvaient équiper d'autres genres de véhicules et devaient être classés, non pas comme des pièces de camion, mais selon leur constituant ayant la plus grande valeur. La Commission décida d'abord que l'expression «pièces de ces articles» était synonyme de «pièces pour ces

articles». [TRADUCTION] «Ce n'est qu'en adoptant cette interprétation qu'une pièce de rechange d'une machine, par exemple, peut bénéficier du taux douanier applicable à la machine elle-même conformément à l'intention manifeste du Parlement.» Elle reconnut bien sûr qu'une disposition expresse l'emporterait toujours sur une disposition générale visant des «pièces», mais elle estima cependant qu'une disposition relative aux pièces et suivie de l'abréviation «n.d.» (non dénommé) ne pouvait prévaloir sur [TRADUCTION] «une disposition comportant une désignation expresse, non ambiguë et sans réserve». La Commission conclut donc majoritairement que les pneus étaient des pièces.

e) Quelques conclusions au sujet de la classification: la valse des modes d'interprétation

La Commission hésite maladroitement entre, d'une part, l'intention (et donc, la politique) du législateur et, d'autre part, l'apport d'une solution quelque peu littérale et machinale à la question de la classification. Pour ce qui est de la définition, la recherche de l'intention du Parlement conduit au choix d'une «signification normale et usuelle dans le commerce». Face aux progrès de la technique, la Commission recule dans un cas («il est plus ou moins hors de propos de chercher aujourd'hui à savoir ce que le législateur voulait entendre . . .»), mais conclut dans un autre cas qu'un numéro tarifaire dépassé «parle toujours». En considérant la «classe ou espèce», elle est disposée à tenir compte manifestement de l'intention du législateur (dans l'affaire *Lyman Tube* par exemple). Dans certains cas cependant, elle semble s'en abstenir un peu trop facilement.

2. La valeur imposable

De toutes les tâches de la Commission du tarif, celles relatives à la «valeur imposable» sont sans doute les plus complexes.

Dans l'affaire *Singer Manufacturing*[219], la Commission décrivit «l'économie générale de la législation douanière canadienne» en ces termes:

> [TRADUCTION] . . . la valeur imposable d'un produit importé se base principalement sur la juste valeur marchande de produits semblables vendus, dans le pays d'exportation et pour la consommation interne, à des

acheteurs comparables à l'importateur canadien; autrement dit, sur le prix auquel l'exportateur aurait normalement vendu le produit à l'importateur si ce dernier avait été n'importe quel acheteur dans le pays d'origine. Lorsqu'il est possible de trouver des ventes qui ont été effectuées dans des conditions appropriées, la valeur imposable se détermine directement à partir des prix de vente en question. En l'absence de telles ventes, diverses méthodes ont été tour à tour utilisées pour déterminer des valeurs imposables raisonnablement proches de celles qu'on aurait obtenues à partir de telles ventes, si elles avaient eu lieu.

La détermination de la valeur imposable peut se révéler fort difficile comme le montre l'affaire *Singer*. Il s'agissait d'aspirateurs dont le prix unitaire effectivement payé était établi. Cependant, des renseignements confidentiels fournis par le vendeur et se rapportant surtout au coût de production révélaient un prix réel plus élevé. Un prix encore plus élevé avait été initialement calculé par le sous-ministre qui, par la suite, produisit devant la Commission un autre prix supérieur à tous les autres. Après avoir statué, conformément à une de ses décisions antérieures[220], que le sous-ministre ne pouvait pas imposer aux marchandises importées des droits de douane supérieurs à ceux qu'il leur avait initialement imposés, la Commission détermina elle-même une nouvelle valeur imposable qu'elle considérait juste. Dans une affaire précédente, ayant aussi trait à des aspirateurs[221], la Commission avait été appelée à décider si la valeur imposable des marchandises importées devait être déterminée en appliquant le paragraphe (1), (2) ou (3) de l'article 35 ancien de la *Loi sur les douanes*[222]. Les parties étaient tout de suite convenues que le paragraphe 35(1) ne pouvait s'appliquer, car il n'y avait pas de «conditions de vente comparables». La Couronne soutint ensuite que le paragraphe 35(2) devait s'appliquer de préférence au paragraphe 35(3). La Commission estima qu'il incombait à l'appelant de prouver que le paragraphe 35(2) n'était pas applicable. Voici ce qu'elle a dit:

> [TRADUCTION] À notre avis, il ne suffit pas de dire qu'en raison de l'impossibilité, en l'espèce, de déterminer la valeur précise conformément au paragraphe (1), il est également impossible de déterminer «l'équivalent constatable de cette valeur le plus rapproché». Il convient de souligner à cet égard que lorsqu'une transition ne peut être évaluée en vertu du paragraphe (1), ni l'appréciateur ni l'importateur n'ont le choix entre le paragraphe (2) et le paragraphe (3). Ces trois paragraphes ne sont pas interchangeables et ne peuvent pas faire l'objet d'un choix; ce sont plutôt des étapes successives du processus d'appréciation.

La Commission statua que le paragraphe (2) était applicable en l'espèce, mais elle conclut que la détermination faite par l'intimé en application de ce paragraphe était inexacte. Elle ordonna donc la tenue d'une nouvelle audience pour trancher cette question. L'audience n'eut cependant jamais lieu parce que les parties, raisonnables comme elles l'étaient, avaient entretemps réglé l'affaire à l'amiable.

Pour la détermination de la valeur imposable, quels sont «ces effets ou des effets semblables»? Dans l'affaire *Rexair*, la Commission statua, par une décision majoritaire, qu'il s'agissait [TRADUCTION] «d'effets vendus pour la consommation intérieure qui sont pareils aux effets importés». Elle admit toutefois que les [TRADUCTION] «renseignements sur la valeur d'effets semblables pourraient servir de guide à la détermination de la valeur conformément au paragraphe (2)». Quel est le sens de l'expression «en quantité pareille» au paragraphe (3) du nouvel article 35 qui a été adopté en 1955[223]? En 1958, lors d'un renvoi concernant la détermination de la valeur imposable[224], l'appelant soutint que «quantité pareille» signifiait des quantités identiques ou quasi identiques et que, comme les expéditions d'effets importés étaient bien plus importantes que toute expédition faite dans le pays d'exportation, la détermination de la valeur imposable ne pouvait se faire en appliquant le paragraphe 35(3). Cet argument fut rejeté par la Commission. Elle considéra que le facteur essentiel était le prix unitaire:

> [TRADUCTION] Selon l'avocat du ministère, l'expression «en quantité pareille» visait à permettre la détermination de la valeur imposable en fonction de la quantité lorsque le prix dans une vente pour la consommation intérieure dans le pays d'origine varie en fonction de la quantité, et elle ne s'applique pas lorsque les prix ne dépendent pas de la quantité. La Commission est du même avis.

L'affaire *Status Shoe*[225], un peu plus récente, démontre elle aussi les difficultés qui se posent à la Commission dans la détermination de la valeur imposable. Il s'agissait en l'occurrence de chaussures et de bottes de travail pour hommes, importées de Tchécoslovaquie. Une directive ministérielle stipulait que la valeur imposable des chaussures en cause devait être déterminée «d'après les valeurs comparables de bottes et de chaussures d'origine britannique». L'avocat de l'appelante tenta tout d'abord de présenter des faits concernant les usines tchèques d'où provenaient les chaussures importées:

> Par cette preuve, il tente de déterminer le résultat qu'obtiendrait un fabricant britannique avec les installations qui existent en Tchécoslovaquie . . . Il insiste sur le fait que les valeurs basées sur les installations et les méthodes de production britanniques excluraient les chaussures tchécoslovaques du marché canadien parce qu'il faudrait que l'appelante les importe tout comme si elles avaient été fabriquées selon la manière britannique, ce qui [la] placerait dans la situation concurrentielle des fabricants britanniques . . .; il signale en outre que si les chaussures étaient fabriquées en Grande-Bretagne dans les circonstances où elles sont produites en Tchécoslovaquie, on obtiendrait des valeurs imposables tout à fait différentes . . . .

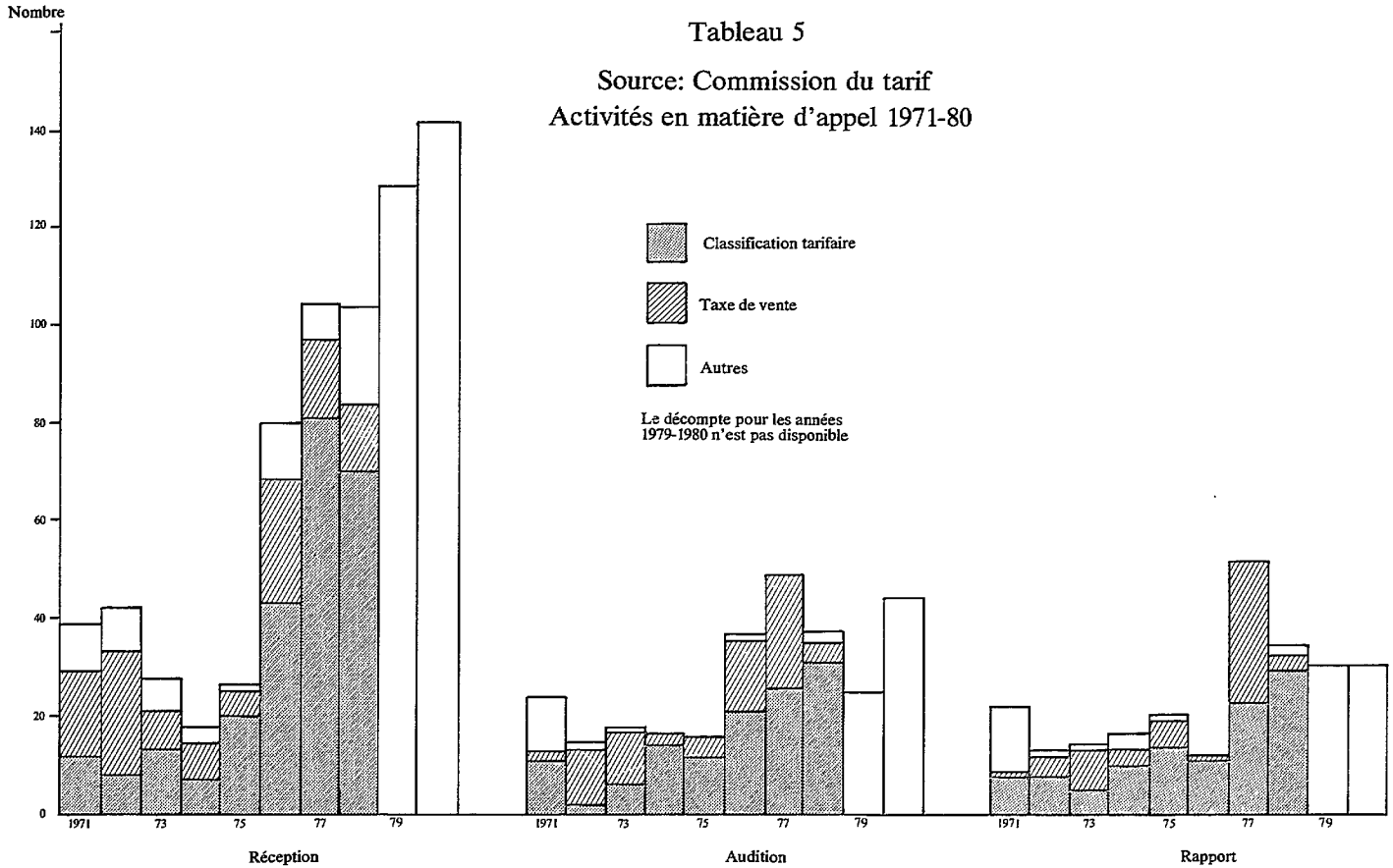
La Commission déclara cette preuve irrecevable, car «si l'on devait retenir les méthodes de production, il faudrait que la décision ministérielle

contienne une clause restrictive sur les chaussures d'origine britannique comme, par exemple, et produites dans des usines comparables». Elle examina ensuite la manière dont le sous-ministre avait appliqué la directive ministérielle. Celui-ci avait tenu compte du prix de vente en Grande-Bretagne de chaussures comparables puis l'avait rajusté pour tenir compte des différences qui existent entre chaussures britanniques et tchèques. La Commission, après avoir déclaré, sans autre explication, qu'elle considérait ce procédé adéquat, examina s'il avait été appliqué correctement. Elle examina notamment les bottes et les chaussures faisant l'objet de la comparaison, la méthode de rajustement des prix, les pratiques commerciales au Royaume-Uni, etc. Après une étude détaillée de la preuve, elle conclut que l'intimé n'avait pas fait d'erreur dans l'application de la directive ministérielle.

Déterminer la valeur imposable soulève des questions fort complexes, à la fois commerciales et juridiques. Il est permis de se demander si la Commission du tarif ne s'est pas vu confier, dans ce domaine, une tâche au-dessus de ses capacités.

Tableau 5

Source: Commission du tarif
Activités en matière d'appel 1971-80



VI

Les renvois: La fonction d'enquête économique

A. INTRODUCTION: LES ASPECTS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DE L'ÉTABLISSEMENT DU TARIF

L'éclectisme de la compétence de la Commission du tarif devrait déjà être évidente à ce stade. La *Loi sur la Commission du tarif* ne suggère à première vue qu'une compétence en matière d'enquête économique. C'est ainsi que le long article 4, qui énumère les fonctions de la Commission, ne traite que de son rôle de commission permanente d'enquête en matière de politique tarifaire. On ne relève dans toute la loi que deux brèves allusions à sa compétence en matière d'appel[226] et ce n'est, dans les deux cas, que pour adapter la procédure d'enquête aux exigences quelque peu différentes de la compétence d'appel. On peut expliquer l'importance donnée par la loi à la compétence de la Commission en matière d'enquête par le fait que des «commissions du tarif», tant spéciales que permanentes, ont existé au Canada dès les premières années de la Confédération et qu'aucun de ces organes consultatifs n'avait de compétence en matière d'appel. La plupart de ces commissions d'enquête étaient en réalité des comités ministériels, composés habituellement des ministres dès Finances, des Douanes, et du Revenu de l'intérieur, qui voyageaient à travers le pays pour sonder l'opinion publique au sujet de la politique tarifaire[227]. De nos jours, le mot «commission» sous-entend habituellement une certaine indépendance vis-à-vis du gouvernement; or ces comités n'en avaient aucune[228].

C'est cette mainmise traditionnelle de l'exécutif sur la formulation de la politique tarifaire qui explique avant tout, comme nous l'avons vu

au premier chapitre, la grande controverse à laquelle donna lieu la création de la Commission. Certains députés craignaient que la Commission usurpe le pouvoir du Parlement d'établir la politique tarifaire et de fixer le tarif douanier. Mackenzie King estimait que la Commission serait en réalité «chargée de fixer les prix. Elle dira au parti au pouvoir que tel prix est raisonnable . . .[229]». Le gouvernement de Monsieur R. B. Bennett nia l'accusation portée par Monsieur King, mais à la réalité ceux qui étaient en faveur de la création de la Commission avaient longtemps préconisé que la politique tarifaire soit formulée selon des «principes scientifiques» et, par conséquent, mise à l'abri des manœuvres partisanes des divers groupes de pression[230].

Aux yeux des observateurs de l'administration publique moderne, l'idée d'une formulation scientifique ou «purement technique» de la politique tarifaire ou, à vrai dire, de toute politique gouvernementale, semble étrange et démodée[231]. Il est aujourd'hui généralement admis, du moins par les économistes et spécialistes des autres sciences du comportement, qu'aucune théorie positive du comportement social ne peut guider de manière catégorique l'établissement des objectifs que doivent viser les individus ou les collectivités politiques. Déterminer l'orientation d'une politique tarifaire est un choix politique qui ne peut s'opérer légitimement que dans le cadre du processus politique. Certes, l'analyse économique a un rôle important à jouer dans l'établissement de la politique tarifaire: elle renseigne de façon concrète l'électorat et les députés élus sur les conséquences économiques probables des diverses politiques commerciales envisagées. Dans l'étude de ces conséquences, les économistes établissent généralement une distinction entre deux genres d'incidences économiques, à savoir l'allocation des ressources et la distribution des revenus. Pour n'importe quelle économie nationale ou internationale, il n'existe qu'une seule allocation «optimale» des ressources productives au sein de la communauté économique qui puisse maximiser le revenu global. Une politique tarifaire déterminée peut donc être évaluée en fonction de son influence nette sur l'allocation des richesses naturelles, de la main-d'oeuvre et du capital dans l'économie nationale; toute allocation qui, en raison du tarif, s'écarte de l'allocation «optimale» susmentionnée constitue une perte au niveau de l'efficacité de la répartition des ressources[232]. L'analyse économique peut encore porter sur les conséquences d'une mesure tarifaire déterminée sur la distribution des revenus. Les incidences du tarif dans ce domaine prennent des formes subtiles. Frapper d'un tarif un produit qui entre dans la fabrication d'un bien de consommation a pour effet de transférer une partie du revenu des consommateurs et des fabricants de ce bien aux

fabricants locaux de produits comparables à celui qui a été importé, et d'élever le salaire ou le nombre des personnes employées par l'industrie ainsi protégée. En conséquence, les employés des entreprises protégées par les barrières douanières gagnent au détriment des consommateurs et des propriétaires et employés d'entreprises dont les coûts de production ont été majorés à cause du tarif[233]. Les économistes ne disposent d'aucun critère neutre pour évaluer les conséquences sur la distribution du revenu. En fait, l'école néoclassique prétend que les comparaisons interpersonnelles d'utilité ou de bien-être matériel ne sont pas susceptibles de calcul scientifique. La désirabilité d'un transfert de revenu ou de richesse entre des individus ou des collectivités est un problème normatif qui ne peut être réglé qu'au moyen d'un processus légitime de choix collectif.

Il ressort d'une étude des travaux de recherche de la Commission que l'analyse des effets de la politique tarifaire sur l'allocation des ressources et la distribution des revenus a eu peu d'influence sur ses recommandations. À quelques exceptions notables près, les avis donnés par la Commission à l'occasion des renvois n'ont pas touché aux questions fondamentales concernant l'orientation de la politique commerciale du Canada, et notamment, aux conséquences à long terme du protectionnisme tarifaire sur l'allocation des ressources dans une branche d'activité économique déterminée. Au contraire, la Commission se perçoit uniquement comme l'instrument d'une politique définie à l'avance, en tenant souvent pour acquise la nécessité d'un certain protectionnisme et en cherchant à déterminer seulement le niveau et la forme de protection qui conviennent le mieux à l'environnement économique de la branche d'activité considérée. Cet aspect utilitaire de la recherche n'est dû ni à une partialité politique ni à une incompétence professionnelle de ses recherchistes, mais simplement au fait que les renvois dont elle est saisie ne constituent qu'un élément d'un processus essentiellement politique dans lequel dominent souvent des considérations non économiques. En effet, la plupart des économistes qui ont étudié le commerce international conviennent que le protectionnisme est difficilement défendable sur le plan purement économique. Ils font valoir que dans un régime protectionniste, les secteurs qui produisent des biens et services pour l'exportation et, en général, tous les secteurs non protégés doivent rivaliser avec les secteurs protégés pour disposer de ressources de production nécessairement limitées. À mesure que les secteurs protégés se développent à l'abri des barrières douanières, ils s'approprient les ressources et les produits semi-ouvrés au détriment des secteurs plus

rentables non protégés. Cette relative contraction des secteurs plus rentables amène une allocation inefficace des ressources économiques et empêche le revenu global et le taux de croissance d'atteindre les niveaux qu'ils auraient pu atteindre dans un régime de libre échange[234]. Malgré les critiques des économistes, le tarif a toujours occupé une place importante dans la politique commerciale du Canada. Depuis la Confédération, les gouvernements qui se sont succédés au pouvoir ont eu recours à la politique tarifaire pour sauvegarder et renforcer la souveraineté politique du pays. Cela fut particulièrement vrai au début de notre expansion économique, lorsque le tarif servit à intégrer les divers marchés régionaux en un couloir d'échange est-ouest cohérent[235]. Le développement économique du Canada, pays riche en ressources naturelles, eut tendance à se concentrer dans le secteur primaire, notamment l'agriculture et les mines. Le régime tarifaire canadien a généralement servi à freiner cette tendance et à réorienter les ressources de production vers les industries de transformation. Les partisans du protectionnisme ont soutenu que le tarif constitue le seul moyen pratique de diversifier l'infrastructure économique du Canada et d'élargir les perspectives d'emploi[236].

La pondération d'objectifs économiques et sociaux contradictoires doit être déterminée dans le cadre du processus politique; il n'existe pas de méthode «scientifique» ou purement technique permettant de comparer les pertes nettes sur le plan du taux de croissance du revenu national aux gains sur le plan de l'indépendance politique et de la diversification industrielle. C'est précisément la nature politique du processus d'élaboration tarifaire qui milite en faveur d'un élargissement du mandat de recherche de la Commission du tarif de manière à y inclure le pouvoir d'évaluer expressément les objectifs de la politique tarifaire. Au dernier chapitre du présent document, nous arrivons à la conclusion que le processus de formulation d'une politique commerciale serait beaucoup plus équitable et plus efficace si l'on publiait des renseignements concrets sur les véritables incidences des mesures protectionnistes, notamment des mesures tarifaires, sur la distribution des revenus et l'allocation des ressources. Nous y étudions également les différentes possibilités de modifications législatives et de réorganisation structurelle susceptibles d'élargir le rôle de la Commission pour lui permettre d'entreprendre des recherches en vue d'informer ceux qui élaborent la politique commerciale et d'encadrer ceux qui prennent part au débat public. Le reste du présent chapitre est consacré à l'analyse du processus d'enquête et à l'examen des travaux de recherche de la Commission au cours des vingt dernières années.

B. L'OUVERTURE DES ENQUÊTES

L'élaboration de la politique gouvernementale et des projets de loi en matière tarifaire relève principalement du ministère des Finances. Si l'on excepte les cas inhabituels visés à l'article 16 du *Tarif des douanes* et les cas visés au paragraphe 4(4) de la *Loi sur la Commission du tarif* où le gouverneur en conseil a l'initiative des enquêtes, c'est le ministre des Finances qui ordonne à la Commission de tenir une enquête et de lui en faire rapport[237]. L'ordre du ministre est contenu dans une «lettre de renvoi» qui précise les numéros tarifaires à réexaminer et qui expose brièvement les motifs du renvoi. La lettre du ministre autorise, dans la plupart des cas, la Commission à étendre l'objet du renvoi de manière à y inclure d'autres numéros tarifaires connexes[238] et lui demande invariablement de formuler des recommandations concernant les mesures législatives ou administratives à adopter, notamment les modifications au *Tarif des douanes* qui s'imposent.

Il appert, à l'étude des lettres de renvois, que la plupart des enquêtes découlent de différends précis opposant des groupements d'industriels bien organisés. Presque toutes les lettres de renvoi mentionnent que le ministre a reçu des «opinions contradictoires» concernant le niveau ou la forme souhaitables de la protection tarifaire. Ainsi, voici ce qui est écrit dans la lettre du ministre relative au renvoi n° 153 (levure de boulangerie, 1978):

> On a fait remarquer au gouvernement que les droits de douane appliqués à la levure vivante (numéro tarifaire 3600-1) ne procurent pas aux fabricants canadiens un degré suffisant de protection tarifaire. Le gouvernement a d'autre part été prié de ne pas augmenter les droits de douane sur la levure vivante[239].

Le cabinet du ministre des Finances est le point de mire des différents groupes de pression en matière tarifaire, les uns demandant une modification de la structure tarifaire actuelle, les autres (c'est-à-dire les bénéficiaires de la protection) s'y opposant[240]. Il arrive souvent qu'une même question tarifaire soit l'objet, au cours des années, d'un grand nombre de lettres envoyées par des fabricants, par des importateurs et exportateurs, par des associations professionnelles, par des collègues du Cabinet et du Parlement qui ont eux-mêmes été saisis par les groupes de pression, et quelquefois par le simple consommateur mécontent. Quelques experts en politique commerciale au ministère des Finances sont souvent chargés d'analyser cette correspondance et de formuler des recommandations au Ministre. L'un des facteurs importants dans

la décision du Ministre d'ordonner une enquête consiste à savoir si le règlement du différend nécessite des données factuelles précises que seule la Commission, grâce aux ressources spécialisées dont elle dispose, peut réunir et analyser. Un bref examen de l'objet des enquêtes tenues depuis 1960 permet de relever d'autres facteurs qui ont pu influencer le choix des questions renvoyées devant la Commission.

C. LES MOTIFS DES RENVOIS

Les réformes de la politique tarifaire demandées par les groupes de pression sont surtout occasionnées par des changements dans l'état de l'offre et de la demande sur un marché déterminé. Lorsque le prix de revient d'un produit fabriqué au Canada monte en raison de la hausse des prix d'achat des facteurs de production ou lorsque le prix de revient d'un produit concurrent fabriqué à l'étranger baisse en raison des progrès de la technique étrangère, les pressions exercées en faveur d'une plus grande protection tarifaire amènent souvent un renvoi devant la Commission. Lors du renvoi n° 136 (dindons vivants, 1965), par exemple, les éleveurs canadiens de dindons firent valoir que les nouvelles mesures d'économie mises en œuvre par les gros éleveurs américains avaient fait nettement pencher la concurrence en faveur des dindons vivants importés des États-Unis. Dans le renvoi n° 143 (polyéthylène, 1969), la Commission établit que les fabricants canadiens de résine de polyéthylène, qui produisaient à une moindre échelle et qui devaient acheter de l'éthylène brut à un prix plus élevé, perdraient rapidement leur part du marché canadien au bénéfice du produit importé des États-Unis. Dans les deux renvois précités, la Commission recommanda une majoration du taux du tarif applicable de manière à compenser le handicap des fabricants canadiens.

Des pressions en faveur d'une réforme tarifaire peuvent aussi être exercées lorsque les fabricants canadiens réussissent à abaisser leur prix de revient par une production à plus grande échelle ou un meilleur rendement technique. Le *Tarif des douanes* accorde de nombreuses exemptions des droits de douane aux producteurs canadiens qui importent des biens pour certaines activités de production primaire et de fabrication; ces exemptions ont pour but de permettre l'importation en franchise de machines et de biens semi-ouvrés lorsque des sociétés

canadiennes utilisent les produits importés dans une activité de production précise[241]. Ces exemptions relatives à l'«utilisation finale» visent en général les machines spécialisées ou les produits intermédiaires qui ne peuvent vraisemblablement pas être produits au Canada de manière économique. Les facteurs qui diminuent la rentabilité de la production au Canada, par exemple les dimensions du marché et l'état de la technique, peuvent cependant perdre de leur importance à mesure que le marché intérieur se développe et que de nouvelles techniques sont adaptées au contexte canadien. Lorsque les conditions du marché évoluent dans un sens favorable à l'expansion de la production au Canada, les entreprises existantes et celles qui sont prêtes à entrer dans la production peuvent intervenir pour demander l'abolition des exemptions dont jouissent les produits d'«utilisation finale» au motif qu'une protection tarifaire est maintenant nécessaire pour encourager le développement d'une industrie encore à ses «premiers pas». Environ 50 p. 100 des renvois étudiés concernent l'efficacité de ces exemptions.

Dans le renvoi n° 130 (matériel pétrole, 1962), les fabricants canadiens avaient demandé l'abolition d'une exemption dont bénéficiait le matériel utilisé par l'industrie minière et par les industries du pétrole et du gaz. Selon l'Association des manufacturiers de machines et d'équipement, un taux douanier de 10 p. 100 imposé à ce matériel aurait permis aux fabricants canadiens d'atteindre un niveau de production suffisant pour obtenir une rentabilité comparable à celle de leurs homologues américains. Pour sa part, l'Association canadienne du pétrole, qui groupe les industries du pétrole et du gaz, ne s'opposait pas à une abolition éventuelle de l'exemption pour utilisation finale dont jouissait alors le matériel de forage et de pompage. Elle fit cependant valoir que les nouveaux droits ne devraient pas s'appliquer au matériel qui, au moment de l'importation, n'avait pas d'équivalent effectivement fabriqué au Canada. La Commission adopta en partie cette position intermédiaire en recommandant que les nouveaux taux envisagés pour le matériel d'extraction et de forage ne s'appliquent pas aux machines ou à l'outillage appartenant «à une classe ou espèce non fabriquée au Canada». Il convient de noter que c'était là une grande victoire pour les fabricants de machines canadiennes. Aux termes du règlement d'application de l'article 6 du *Tarif des douanes*, l'importateur d'une marchandise doit établir, pour que cette marchandise soit réputée appartenir «à une classe ou à une espèce non fabriquée au Canada», que les fabricants canadiens n'arrivent pas à satisfaire à 10 p. 100 de la demande canadienne[242]. Ainsi, l'exemption des droits de douane applicables à une telle marchandise cesse automatiquement dès que l'industrie canadienne naissante est capable de satisfaire à 10 p. 100 seulement de la consommation intérieure. Le renvoi n° 133 (machines

et appareils utilisés dans l'industrie de l'imprimerie, 1966) concernait l'exemption des droits de douane dont bénéficiaient les presses d'imprimerie et autres machines connexes importées pour l'usage des maisons d'édition commerciales. Les fabricants canadiens de ces genres de machines soutinrent que cette exemption pour utilisation finale avait gêné le développement de leur industrie naissante et que leurs produits, grâce à une certaine mesure de protection douanière, arriveraient à concurrencer efficacement le matériel importé des États-Unis. La Commission recommanda que l'exemption pour utilisation finale fût remplacée par une exemption pour produits «non fabriqués au Canada». Dans le renvoi n° 132 (fils de fer, 1965), la Commission refusa de recommander l'abolition d'une exemption de droits de douane dont jouissait le fil de fer importé pour servir à la fabrication de clôtures, grillages et autres produits du même genre. Elle statua que les fabricants de fil de fer canadiens n'avaient pas besoin d'une protection tarifaire pour pouvoir résister à la concurrence américaine et que si leur part du marché canadien avait récemment diminué, c'était parce qu'ils n'avaient pas anticipé l'augmentation rapide de la demande intérieure de ces produits.

L'intervention des groupes de pression en faveur d'une modification de la structure tarifaire suit souvent un revirement dans l'interprétation du *Tarif des douanes* ou un remaniement de quelque programme officiel de réglementation ou de subvention[243]. La Commission elle-même est à l'origine de nombreux changements dans la politique commerciale: ses décisions à l'occasion d'appels en matière tarifaire et notamment en matière de classification provoquent souvent une pression politique en faveur de l'ouverture d'une enquête. Lorsqu'une série de décisions modifie l'interprétation d'un numéro tarifaire particulier, cela peut souvent amener la création d'un mouvement visant à obtenir une modification du *Tarif des douanes*. Le Ministre peut alors ordonner à la Commission d'examiner la justification des numéros tarifaires en cause. Dans le renvoi n° 137 (machines utilisées pour les fruits et les légumes frais, 1966), les représentants des empaqueteurs canadiens de fruits et légumes prétendirent que dernièrement, contrairement à une pratique antérieure d'application du numéro tarifaire 40920-7 à toutes les pièces des machines composant une chaîne de classement ou d'empaquetage, l'expression «machines à classer» avait fait l'objet d'une interprétation stricte par le ministère du Revenu national. Cette interprétation avait été confirmée par la Commission à l'occasion de trois appels interjetés dans l'année qui avait précédé le renvoi ordonné par le Ministre[244]. En conséquence de cette interprétation stricte du numéro tarifaire en question, certains éléments de machines à classer s'étaient vu imposer des taux douaniers plus élevés. Les empaqueteurs

canadiens proposèrent de modifier le numéro tarifaire 40920-7 de manière à inclure tous les éléments de machines et d'outillage qui équipent habituellement une usine moderne de classement et d'empaquetage. Les fabricants canadiens de ces machines ne s'y opposèrent pas car les machines en question étaient très spécialisées et leur faible demande sur le marché canadien ne justifiait économiquement pas leur fabrication au Canada. La Commission recommanda l'adoption d'un nouveau numéro tarifaire prévoyant l'admission en franchise d'une vaste catégorie de machines à classer et à empaqueter.

Le renvoi n° 153 (levure de boulangerie) illustre bien la relation complexe qui existe entre la fonction d'enquête de la Commission, sa compétence en matière d'appel et les décisions des organismes connexes chargés de la mise en œuvre de la politique commerciale[245]. En 1971, la Bowes Company Limited, principale importatrice canadienne de levure de boulangerie, interjeta appel devant la Commission du tarif[246] d'une décision du ministère du Revenu national. Le ministère avait classé une grande quantité de levure de boulangerie importée dans des sacs sous le numéro tarifaire 3600-1 (levure comprimée, en masse d'au moins cinquante livres) alors que, selon elle, il aurait dû appliquer le numéro tarifaire 3805-1 (levure, n.d.) qui prévoit un taux de droit moins élevé. La Commission lui donna raison et la Standard Brands, qui produit de la levure canadienne et qui était intervenante dans l'affaire, interjeta appel de la décision de la Commission devant la Cour d'appel fédérale. Son appel fut rejeté le 14 décembre 1971. Les producteurs de levure canadienne poursuivirent leurs pressions auprès du ministère des Finances, en soutenant qu'il était urgent d'accroître la protection tarifaire. Bien que le budget fédéral du 8 mai 1972 ait prévu une faible majoration du taux de droit applicable à la levure, ils intensifièrent leurs pressions. En octobre 1974, le ministre ordonna à la Commission, dans le renvoi n° 153, de réexaminer à fond les numéros tarifaires relatifs à la levure utilisée par les boulangeries commerciales. Peu après la tenue par la Commission d'une audience publique sur le sujet, les producteurs de levure canadienne déposèrent auprès du ministère du Revenu national une plainte formelle selon laquelle le dumping sur le marché canadien d'une grande quantité de levure de boulangerie produite par la compagnie américaine Anheuser-Busch leur portait préjudice[247]. Après une détermination préliminaire par le sous-ministre du Revenu national qui conclut au dumping, le Tribunal antidumping examina à peu près les mêmes éléments de preuve qui avaient été produits devant la Commission à l'occasion du renvoi; cette dernière n'avait toutefois pas expressément examiné si la perte par les producteurs de levure canadienne de leur part du marché était due en partie à une concurrence déloyale sur les prix. La plainte fut finalement rejetée par le

Tribunal qui conclut que le dumping n'avait causé ni ne causerait vraisemblablement aucun préjudice réel aux producteurs canadiens. En résumant ses conclusions dans le renvoi n° 153, la Commission mentionna toutefois l'enquête sur le dumping en ces termes:

> Toutefois, comme l'industrie paraît actuellement se soutenir, comme elle est devenue un concurrent plus sérieux et comme la pénétration des importations est relativement faible, la Commission est d'avis que rien ne semble justifier une augmentation du tarif. . . Par ailleurs, étant donné que le principal fournisseur étranger pratique le dumping sur notre marché et que l'écart dans la productivité entre fabricants canadiens et américains risque de persister, la Commission n'est pas plus disposée, à l'heure actuelle, à recommander une diminution tarifaire[248].

Elle proposa cependant de reformuler la nomenclature du numéro tarifaire de manière à éliminer l'ambiguïté qui était à l'origine de l'appel initial interjeté en 1971. Le réseau de manoeuvres, tant judiciaires que politiques, exercées à l'occasion du renvoi sur la levure montrent les nombreux choix stratégiques qui s'offrent aux fabricants canadiens désireux de se protéger contre la concurrence des marchandises importées. Une société ou une association professionnelle canadienne peuvent intervenir dans un appel dont est saisie la Commission du tarif et, si la décision de cette dernière ne leur donne pas satisfaction, en interjeter appel devant les tribunaux. Si ceux-ci, à leur tour, ne leur donnent pas gain de cause, elles peuvent faire pression auprès du ministre des Finances pour qu'il ordonne un renvoi, dans l'espoir que celui-ci donne lieu à des propositions visant des modifications législatives qui leur sont favorables. D'autre part, ou bien parallèlement, elles peuvent encore soit demander justice devant le Tribunal antidumping, soit intervenir auprès du ministre de l'Industrie et du Commerce pour qu'il contingente l'importation[249].

Le cas du renvoi n° 154 (produits d'huiles comestibles, 1978) est encore plus complexe. Dans les appels (n°s 907, 908 et 909) interjetés en 1969 par la Hunt Foods Corporation, entre autres, la Commission du tarif statua qu'une huile comestible devait au moins être partiellement d'origine animale (c'est-à-dire ne pas être constituée entièrement d'huile végétale) pour pouvoir être admise sous le numéro tarifaire 1305-1 et bénéficier du taux d'un cent la livre[250]. Cette décision fut infirmée par la Cour de l'Échiquier qui interpréta l'expression «graisse alimentaire mélangée et produits similaires» figurant au numéro tarifaire 1305-1 comme voulant désigner non pas la source ou l'origine du produit à base d'huile, mais plutôt ses caractères physiques et son utilisation finale[251]. Suite à cette interprétation, on importa de grandes quantités de produits liquides à base d'huile végétale sous le régime du numéro

tarifaire 1305-1, ce qui poussa les producteurs d'huile comestible canadienne à protester vigoureusement auprès du ministre des Finances. Celui-ci ordonna donc en décembre 1974 à la Commission du tarif de tenir une enquête sur les dérivés d'huile végétale. Voici un extrait de sa lettre de renvoi:

> Par suite de la décision de la Cour de l'Échiquier . . . certains dérivés d'huile végétale comme les shortenings à l'huile végétale ont été reclassifiés sous le numéro tarifaire 1305-1 à un taux de droits de douane de un cent la livre en vertu du tarif de préférence britannique et du tarif de la nation la plus favorisée. Ils étaient auparavant taxables à des taux plus élevés. Certaines personnes se sont plaintes au gouvernement de cette baisse de taux qui s'applique maintenant à ces produits et qui n'assure pas une protection tarifaire suffisante aux producteurs canadiens. Par contre, d'autres personnes ont également demandé que le taux demeure au niveau actuel[252].

Peu de temps après la mise en œuvre du renvoi 154, le ministère du Revenu national «réexamina» son interprétation de la décision de la Cour de l'Échiquier et conclut que les produits liquides importés à base d'huile n'étaient pas des «produits similaires» en vertu de l'interprétation donnée par la Cour au numéro tarifaire 1305-1, et ce en raison surtout de leur manque de plasticité. Il les reclassa donc, en vertu de l'article 46 de la *Loi sur les douanes*, sous le numéro tarifaire 27740-1 qui imposait un taux de droit *ad valorem* de 17.5 p. 100 (l'équivalent *ad valorem* du droit imposé par le numéro tarifaire 1305-1 aurait été de 2.5 p. 100)[253]. Ce reclassement donna lieu à trois appels (n°s 1241, 1264, 1272) devant la Commission du tarif qui donna raison au ministère du Revenu national et statua que les produits liquides à base d'huile étaient correctement classés sous le numéro tarifaire 27740-1. Ses décisions furent publiées le 10 avril 1978; son rapport sur le renvoi n° 154, publié en septembre de la même année, recommanda l'abolition du numéro tarifaire 1305-1 et l'imposition d'un taux de droit de douane de 17.5 p. 100 sur tous les produits d'huiles comestibles, quelles que soient leurs propriétés physiques.

Dans le cadre actuel du processus de formulation de la politique commerciale, il semble que les fabricants canadiens considèrent les renvois devant la Commission du tarif simplement comme une stratégie parmi d'autres pour obtenir une protection contre la concurrence des marchandises importées. Le renvoi n° 154 illustre la façon dont la fonction d'enquête de la Commission peut servir, pour ainsi dire, de recours officieux d'un jugement de la Cour fédérale. Dans ce renvoi, l'avocat des producteurs canadiens déclara que [TRADUCTION] «si nous comprenons bien, votre mandat concerne principalement le reclassement de certains produits à base d'huile végétale par suite de la décision de la

Cour de l'Échiquier . . .[254]» Il examina ensuite les «effets fâcheux» de cette décision et des «aberrations» qu'elle créait dans le traitement de classes de marchandises importées très similaires[255]. Il convient peut-être de souligner surtout qu'un renvoi peut suppléer à un droit qui est refusé aux producteurs canadiens, celui d'interjeter appel devant la Commission d'une décision du ministère du Revenu national concernant des marchandises importées dont ils craignent la concurrence. Si ce droit leur était reconnu en pareilles circonstances, certains des différends à l'origine des renvois auraient pu être réglés dans le cadre plus restreint et bien délimité d'un appel devant la Commission. Cela ne veut pas dire que les fonctions d'appel et de renvoi sont interchangeables, loin de là; seul un très petit nombre de différends à l'origine de renvois étaient susceptibles de règlements adéquats dans le cadre d'un appel. Il s'agit plutôt de se demander, compte tenu de l'interchangeabilité stratégique ou politique des appels et des renvois, si les activités de recherche de la Commission font l'objet d'une allocation judicieuse.

L'étude des raisons qui ont motivé les renvois montre que le rôle limité de la Commission dans le processus d'établissement du tarif douanier ne lui permet pas de faire une contribution à la mesure de sa compétence économique. Sa participation à l'élaboration de la politique est définie par le ministre des Finances qui fixe le cadre de ses recherches et l'objet de ses enquêtes. En raison du pluralisme qui caractérise la politique parlementaire, l'action du ministre en matière de politique commerciale est le résultat d'interventions de la part de groupes de pression très influents possédant de gros intérêts en jeu dans les questions tarifaires. Les groupes qui s'opposent à toute forme de protectionnisme ne jouent virtuellement aucun rôle dans la détermination du cadre et de l'objet des travaux de recherche de la Commission. Cela s'explique par le fait que les associations de consommateurs sont constituées d'une multitude de membres éparpillés qui ne possèdent individuellement qu'un intérêt relativement minime dans les questions tarifaires[256]. Dans ces circonstances, le coût prohibitif de l'organisation d'un lobby politique efficace empêche ou au moins entrave considérablement toute tentative d'intervention collective des consommateurs. Cette dynamique d'ordre politique se révèle dans la nature des questions soumises pour enquête à la Commission du tarif et dans l'identité des parties qui y sont représentées. Les seuls consommateurs qui participent efficacement au processus de renvoi sont ceux qui achètent en grande quantité des matières protégées entrant dans la fabrication d'autres produits intermédiaires ou finis. Ces «consommateurs-fabricants» ont de gros intérêts pécuniaires en jeu et font partie d'associations professionnelles puissantes, de sorte qu'ils sont de formidables adversaires politiques des industries bénéficiant de la protection tarifaire. Compte tenu de cet en-

vironnement politique, il n'est donc pas étonnant que la Commission ait été principalement appelée à étudier les possibilités d'augmentation de cette protection. Bien qu'elle ne puisse, dans le cadre des renvois, formuler que des recommandations, elle a souvent fait office de «tribunal» pour trancher des différends entre groupes bien organisés. Il convient de noter que ce rôle d'«arbitre» est, du point de vue du ministre, parfaitement logique car il permet au gouvernement de porter le conflit politique devant une tribune impartiale dans l'espoir d'y trouver un compromis acceptable. Cette caractérisation du rôle de la Commission soulève deux questions générales au sujet de la fonction de renvoi. Son rôle d'arbitre est-il incompatible avec ses activités de recherche; autrement dit, l'allocation de ses ressources doit-elle être remise en question? Un examen approfondi de la fonction d'enquête de la Commission nous porte à croire que l'analyse économique n'est souvent pas très utile pour résoudre de simples différends concernant le «niveau approprié» des taux de droit de douane. D'autre part, le mécanisme d'introduction des renvois est-il satisfaisant? L'évolution de la politique tarifaire est influencée par ce mécanisme. Seuls des groupes ayant en jeu des intérêts importants et disposant de moyens considérables peuvent vraisemblablement avoir l'influence et la crédibilité nécessaires pour demander une réforme de la structure tarifaire. Autrement dit, s'il n'y a pas de conflit entre des groupes économiques très bien organisés, certains éléments de la structure tarifaire, notamment ceux qui touchent le plus directement les consommateurs de produits finis, ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent. La solution de cette incompatibilité fondamentale entre les rôles de recherche et d'«arbitrage» de la Commission sera examinée au dernier chapitre.

D. LA PRÉPARATION DE L'AUDIENCE

Dans n'importe quels travaux de recherche, le but visé détermine principalement l'objet et la portée des recherches. Dans la grande majorité des renvois, la lettre du ministre ne précise pas le but de l'enquête, mais indique simplement que certains groupes veulent soit une protection tarifaire plus grande, soit l'abolition des exemptions existantes, et que des opinions contraires sont parvenues au ministère. Elle ordonne ensuite à la Commission d'examiner les numéros tarifaires relatifs aux produits fabriqués ou achetés par ces groupes et de présenter ensuite au ministre ses conclusions et ses recommandations. Quoique les lettres

de renvois ne limitent apparemment pas le champ de recherche de la Commission, il est vraisemblable que la nature des différends qui sont à l'origine de la plupart des renvois ont pour effet de limiter la portée des questions qu'elle examine. Comme la plupart des enquêtes se rapportent à des différends très précis concernant le niveau optimal de protection pour une certaine industrie, l'analyse faite par la Commission ne s'étend pas à des questions plus générales. Elle n'étudie pas, par exemple, les effets du protectionnisme sur l'allocation des facteurs de production et sur la distribution des revenus, ou l'efficacité d'autres méthodes de promotion du développement industriel.

La Commission a cependant adopté, dans plusieurs renvois récents, une conception plus libérale de sa fonction de recherche. Par exemple, dans le renvoi n° 155 (exemption de droits pour certaines institutions et marchandises), elle a retenu, dans son «avis d'enquête», les deux «questions connexes» suivantes qui seraient examinées en audience publique:

> si le numéro tarifaire dans sa formulation actuelle répond aux fins pour lesquelles il semble avoir été conçu, c'est-à-dire, l'exemption des droits qui seraient autrement imposés par le *Tarif des douanes* comme moyen de venir en aide à certaines causes utiles;
>
> si le numéro tarifaire est devenu un anachronisme pour quelques-uns ou pour tous les bénéficiaires dans le contexte actuel où les modes de financement public et les transferts d'impôt entre les différents paliers de gouvernement jouent un rôle beaucoup plus grand dans le financement des hôpitaux, des universités et autres établissements du même genre[257].

La Commission mentionna aussi dans le même avis qu'elle avait l'intention de considérer d'autres programmes et méthodes de réalisation des objectifs visés par le numéro tarifaire 69605-1, qui prévoit l'admission en franchise de douane des marchandises importées par les œuvres de bienfaisance, associations religieuses ou établissements d'enseignement. Le renvoi n° 150 (ordinateurs et matériel connexe de télécommunications) est un autre cas d'élargissement du cadre de l'enquête par la Commission. Le rapport rédigé à l'issue de ce renvoi est une analyse générale et détaillée de toute l'industrie de l'informatique. Il contient une excellente étude des avantages et des inconvénients de l'utilisation de la protection tarifaire pour favoriser le développement d'une industrie canadienne de fabrication des ordinateurs. La Commission conclut que l'imposition d'un tarif ne favoriserait pas beaucoup les fabricants canadiens et créerait au contraire des dépenses injustifiées pour les utilisateurs d'ordinateurs et de matériel connexe; elle recommanda donc l'admission en franchise de presque tous les produits examinés[258].

Pourquoi la Commission a-t-elle réussi, dans ces quelques renvois, à élargir le cadre de ses recherches de manière à pouvoir examiner des questions plus fondamentales de politique tarifaire? Il faut d'abord faire remarquer que les deux renvois mentionnés portaient sur une gamme extrêmement vaste de produits et d'industries. Par exemple, lors du renvoi n° 155, soixante et un mémoires sont parvenus à la Commission et trente et une organisations et institutions ont comparu à l'audience publique[259]. Cependant, la principale particularité de ces deux renvois était peut-être l'équilibre relatif des participants en ce qui concerne leur influence et leurs ressources économiques. Ainsi, dans le renvoi n° 150, les fabricants canadiens qui réclamaient une plus grande protection tarifaire rencontrèrent l'opposition d'une alliance bien organisée groupant un grand nombre d'acheteurs et de locataires de matériel de traitement électronique des données. De même, dans le renvoi n° 155, l'abolition de l'exemption pour «causes utiles» demandée par les fabricants canadiens était violemment critiquée par les hôpitaux publics et les universités, principaux bénéficiaires de l'exemption. Il ressort du compte rendu de l'audience sur ce renvoi que la manière libérale dont la Commission conçoit sa fonction d'enquête n'a pas plu à tous les participants. Voici ce que l'avocat de l'un d'eux à déclaré:

> [TRADUCTION] . . . il n'appartient pas à la Commission du tarif, dans une enquête portant sur un numéro tarifaire précis et sur les buts qui ont motivé son adoption par la Parlement, de se donner pour tâche de dire ou de recommander au gouvernement comment atteindre ces buts au moyen de politiques non tarifaires et, en particulier, de subventions accordées aux institutions, notamment les universités, qui sont actuellement les bénéficiaires de ce numéro tarifaire[260].

Voici ce que la présidente de la Commission a répondu: «Nous estimons qu'il est de notre devoir, à la fin de cette enquête, d'expliquer au ministre et au Parlement exactement ce qui ne va pas et il nous faut pour cela avoir une perspective plus vaste du problème[261].» Ces citations servent à illustrer la grande influence qu'exercent, lors des renvois, les conflits entre divers groupes de pression sur la conception que se fait la Commission de son rôle de recherche.

Après avoir défini le cadre général de l'enquête et précisé les produits en cause, la Commission rédige un «avis d'enquête» qui est publié dans la *Gazette du Canada* et dans les journaux à travers le Canada. Ces avis publics contiennent généralement un bref exposé de l'objet de l'enquête et de la nature des questions que la Commission se propose d'examiner et invitent le public à lui faire parvenir ses observations et ses mémoires à ce sujet. Ce n'est qu'après la publication de ces avis que l'enquête de la Commission commence véritablement. Dans presque

tous les renvois que nous avons étudiés, la plupart des données nécessaires à une analyse économique satisfaisante n'étaient pas publiées et la Commission dut les recueillir à partir de sources privées ou de sondages et d'entrevues auprès des industries intéressées. Dans un renvoi typique, plus de 50 p. 100 du temps de la Commission, depuis l'introduction du renvoi jusqu'à l'achèvement du rapport, sont ainsi consacrés à la collecte et à l'arrangement des données[262]. Un bref aperçu des genres de données requises par un renvoi typique révèle l'importance et la complexité du travail de recherche de la Commission.

Chaque renvoi nécessite au moins une analyse complète de l'état de l'offre et de la demande sur le marché du ou des produits en question. L'estimation de la demande se fait en prenant la production canadienne, nette des exportations, et en y ajoutant les importations. Il s'agit d'un procédé bien plus difficile qu'il ne paraît, car Statistique Canada recueille et publie les données sur la production canadienne en les classant par grandes branches d'activités économiques alors que celles sur les importations et les exportations sont classées selon des catégories de produits, beaucoup plus précises. Il en résulte que les données globales sur la production canadienne peuvent inclure de nombreux produits qui ne sont pas visés par le renvoi. Par exemple, dans le renvoi n° 149 (bateaux de plaisance), les données statistiques sur l'industrie des embarcations de plaisance étaient quasi inexistantes. Dans sa classification des activités économiques, Statistique Canada incluait cette industrie dans l'industrie plus générale de «construction et réparation d'embarcations», catégorie qui comprend non seulement les bateaux de plaisance, mais toutes les embarcations jaugeant moins de cinq tonnes. Comme ceci comprenait, de toute évidence, plusieurs embarcations ne servant pas à des fins de recréation, la Commission fut donc obligée de mener une enquête auprès des membres de l'industrie au moyen de questionnaires et d'entrevues[263].

Pour un produit donné, le nombre d'unités consommées pendant une ou quelques années déterminées ne donne qu'une indication très approximative de la demande de ce produit. Cependant, dans presque tous les renvois que nous avons étudiés, c'était la seule donnée dont disposait la Commission pour estimer la demande canadienne pendant la période visée. Il convient de souligner que l'impossibilité d'estimer exactement la demande du marché réduit considérablement la fiabilité des analyses de la Commission. La plupart des enquêtes visent principalement à prédire l'effet qu'aura un taux tarifaire donné sur la demande du produit par les consommateurs, autrement dit, l'élasticité de la demande par rapport au prix. Il est notamment possible d'estimer la sensibilité de la demande aux variations des prix en recueillant des données

sur la consommation et les prix pendant plusieurs années afin de découvrir les changements cycliques et leurs causes. Le personnel de la Commission n'a ni le temps ni les ressources pour accomplir ce genre de travail et, même si les ressources et les données étaient disponibles, le coût ne justifierait vraisemblablement pas la précision marginale supplémentaire attribuée à la prévision. Dans plusieurs renvois, les économistes de la Commission ont bien recueilli des données sur les revenus et les caractéristiques démographiques des consommateurs afin de fournir une base concrète à leur estimation des élasticités de la demande[264]. La Commission a expressément indiqué dans nombre de ses rapports que les données et les conclusions qu'ils contiennent doivent être utilisées avec circonspection dans l'élaboration de la politique compte tenu de l'impossibilité de mesurer l'élasticité de la demande. Ainsi, dans le renvoi n° 149, elle indiqua que son analyse estimative comportait la réserve suivante:

> Les prix des bateaux de plaisance, rendus plus élevés par les droits de douane, peuvent affecter le volume des ventes de bateaux au Canada. Par exemple, dans le cas des bateaux de plaisance vendus surtout aux acheteurs à revenu moyen ou légèrement inférieur, l'élasticité des prix pour ce qui est de la demande se trouve probablement au-dessus de la moyenne; cela signifie que la fluctuation d'un pourcentage donné du prix se traduira par une fluctuation plus grande du pourcentage des ventes. Ainsi, même si les fabricants, les concessionnaires et les commerçants profitent de prix unitaires supérieurs, leur revenu total provenant des ventes de certaines catégories de bateaux peut être aussi élevé ou même supérieur en l'absence de droits et avec des réductions et des prix inférieurs à cause du plus grand volume de ventes découlant de la baisse des prix[265].

La Commission précisa que son analyse supposait fondamentalement «que la production nationale, les importations et les exportations resteraient fixes si les droits n'étaient plus prélevés. Ceci paraît invraisemblable et l'argument démontre bien la faiblesse inhérente à toute analyse de coût et de bénéfice de ce genre»[266].

Pour évaluer les conditions de l'offre sur le marché intérieur du ou des produits faisant l'objet d'un renvoi, il faut recueillir les données sur les coûts de fabrication et de distribution. Comme l'enquête vise à évaluer, sur le plan des coûts, l'efficacité des fabricants canadiens par rapport aux fournisseurs étrangers, il faut recueillir des données sur les coûts tant pour les entreprises canadiennes que pour leurs concurrents dans les principaux pays d'exportation. Il est souvent difficile pour la Commission d'obtenir des renseignements fiables sur les coûts de production et de distribution. En premier lieu, ces données ne sont normalement pas publiées et, dans presque tous les cas, leur collecte doit donc se faire au moyen de questionnaires et d'entrevues. En second lieu, de nombreuses entreprises, surtout si elles sont petites, n'ont pas

une idée exacte de leurs coûts, soit parce qu'elles ne les analysent pas régulièrement, soit parce qu'elles appliquent des méthodes de comptabilité analytique peu orthodoxes[267]. D'autre part, certaines grandes entreprises fabriquent une grande variété de produits et les coûts de fabrication et de distribution d'un produit déterminé ne peuvent pas être mesurés avec précision en raison des difficultés d'imputation des frais communs. En règle générale, la Commission bénéficie, pour la collecte des données sur les coûts, de la collaboration des membres du secteur économique concerné. Il y a cependant des exceptions, notamment dans le cas du renvoi n° 140 (légumes de serre chaude) où elle critiqua en ces termes les producteurs canadiens qui n'avait pas fourni les renseignements qu'elle leur avait demandés concernant leurs coûts, bénéfices, livraisons hebdomadaires et méthodes de production:

> Les producteurs ayant omis de fournir pratiquement la totalité de ces renseignements en dépit de demandes réitérées, il a fallu un travail de recherche supplémentaire, et le délai qui s'ensuivit, pour obtenir ces renseignements à partir d'autres sources. C'est de ces autres sources que la Commission a reçu la coopération qu'elle avait initialement espéré recevoir des producteurs, d'autant plus qu'elle avait cru comprendre que ces derniers étaient très désireux de voir paraître un rapport aussi rapidement que possible[268].

Le défaut des producteurs de fournir les renseignements demandés dans le renvoi n° 140 est d'autant plus étrange qu'il avait été précisément ordonné sous la pression de ces mêmes producteurs canadiens. Certaines entreprises hésitent à révéler leurs coûts et leurs méthodes de production de peur que ces renseignements ne tombent aux mains de leurs concurrents. La Commission est parfaitement consciente de cette inquiétude largement partagée, et tous les questionnaires qu'elle envoie contiennent une mention visant à rassurer les répondants que les renseignements confidentiels qu'ils donneront ne seront pas publiés dans le rapport. Le paragraphe 5(10) de la *Loi sur la Commission du tarif* prévoit que «. . . les témoignages ou les renseignements ne doivent pas être rendus publics de manière qu'ils puissent servir à un commerçant concurrent ou rival . . .», interdiction qui est assortie, en cas d'infraction, de peines criminelles sévères. Ils se peut que certaines entreprises refusent, en dépit de ces assurances, de révéler des renseignements financiers de nature délicate. En vertu des paragraphes 5(1) et (5), la Commission peut assigner des témoins et exiger la production de documents nécessaires à ses enquêtes. Selon son directeur des enquêtes, il n'y a eu, depuis plus de cinq ans qu'il est au service de la Commission, aucun cas de refus explicite de fournir les renseignements demandés. Il nous a indiqué que les mesures de contrainte prévues par la loi ne sont jamais appliquées, mais que leur existence même décourage sans doute la non-collaboration[269].

La plupart des enquêtes visent particulièrement à comparer, sur le plan des coûts, l'efficacité des fabricants canadiens à celle des fabricants étrangers. Ce travail exige une étude complète des données sur les coûts de fabrication et de distribution subis pendant une période donnée par les entreprises tant canadiennes qu'étrangères, ainsi qu'une analyse des possibilités d'amélioration de la rentabilité, tant au Canada qu'à l'étranger, compte tenu de prévisions raisonnables relatives aux changements du marché et des facteurs techniques susceptibles d'influencer le développement futur de la branche d'activité économique en question. La Commission cherche habituellement à obtenir des études techniques sur les méthodes de fabrication employées dans cette branche de manière à pouvoir évaluer objectivement l'efficacité technique des entreprises canadiennes. Dans la plupart des renvois, des études techniques récentes ne sont cependant pas disponibles et la Commission doit faire appel aux ingénieurs et aux comptables du secteur concerné pour lui fournir les données techniques et financières dont elle a besoin. Cette dépendance crée le risque d'une divulgation sélective et d'une interprétation subjective. Certes, le personnel de la Commission vérifie habituellement les renseignements fournis, mais les sources indépendantes de données sont souvent fort rares.

E. L'AUDIENCE

La Commission a récemment apporté plusieurs modifications à sa procédure d'audience. Auparavant, et de longue date, l'audience publique se tenait peu de temps après le début d'une enquête. Elle servait à recueillir les faits et à recevoir des propositions concrètes émanant du secteur économique concerné et des autres groupes intéressés. À compter du renvoi n° 154 (huiles comestibles), la Commission décida de ne tenir l'audience publique qu'après l'achèvement de son travail de recherche. Aujourd'hui, elle distribue, préalablement à l'audience, des documents d'information contenant des données et des analyses pertinentes. Les études techniques, accompagnées des données justificatives, sont envoyées à tous les entreprises et organismes qui ont donné avis de leur intention de comparaître et de déposer à l'audience. Les parties remettent à l'avance leurs mémoires écrits qui sont mis à la disposition de tous les participants. Ces innovations sur le plan de la procédure ont amélioré la qualité des présentations écrites et orales faites

par les participants. La publication préalable par la Commission de son analyse économique et des données justificatives sert à cerner les questions de fond et permet aux participants de faire porter leurs arguments et propositions sur les principaux problèmes de politique. Par ailleurs, l'audience fournit une occasion de vérifier l'exactitude des données recueillies par la Commission et de leur analyse en les soumettant à l'examen de tous les intéressés. Dans le renvoi n° 155, la présidente de la Commission a déclaré dans son allocution liminaire:

> [TRADUCTION] Habituellement, les audiences publiques tenues par la Commission du tarif à l'occasion d'un renvoi constituent le point de départ des travaux. En l'espèce, nous les considérons plutôt comme le point culminant des efforts de la Commission et des participants en vue de comprendre le problème en question, de faire l'analyse préliminaire des renseignements dont nous disposons et d'identifier les lacunes au niveau de ces renseignements . . .[270].

Les audiences de la Commisson ne sont pas soumises à une procédure stricte et sont d'assez courte durée. La plupart d'entre elles ne durent que deux ou trois jours. La grande majorité des participants déposent des mémoires écrits et ne font à l'audience qu'un bref exposé oral de leurs opinions et de leurs propositions. Certains d'entre eux profitent aussi de l'audience pour présenter des arguments réfutant la position d'autres parties.

F. LES RECOMMANDATIONS

Nous avons vu qu'en matière de renvoi, le principal rôle de la Commission est de résoudre des différends qui opposent divers milieux économiques bien organisés. Ce rôle d'«arbitrage» se révèle non seulement dans le genre de questions qui lui sont soumises, mais encore dans les critères qu'elle emploie pour formuler ses recommandations en matière de politique tarifaire. Quoiqu'elle n'exprime presque jamais ouvertement sa conception générale de son rôle en matière de renvoi, certains de ses rapports révèlent le genre de considérations de fond dont elle tient compte dans la formulation de ses recommandations.

Un argument fréquemment soulevé concerne la «structure interne» du *Tarif des douanes*, c'est-à-dire le lien qui doit exister entre certains numéros tarifaires. Par exemple, dans le renvoi n° 151 (filaments et fibres de verre, 1977), les fabricants canadiens de pneus firent valoir

qu'en raison de la réduction (en 1973) des taux tarifaires applicables aux pneus importés, ils ne seraient en mesure de résister à la concurrence étrangère que s'ils pouvaient acheter au plus bas prix possible les matières dont ils avaient besoin pour leur propre production. Ils demandèrent donc une réduction correspondante du taux tarifaire applicable aux fibres de verre de manière à faire bénéficier de la même «protection effective» les facteurs de production et les produits finis[271]. Dans son rapport, la Commission résuma de la manière suivante l'argument concernant la «structure tarifaire»:

> [Plusieurs mémoires] faisaient remarquer que la structure actuelle du tarif n'est pas conforme à la structure habituelle du tarif canadien en ce sens que les produits finis dans lesquels entre de la fibre de verre sont moins protégés que les matériaux de fibres de verre eux-mêmes. En conséquence, les fabricants canadiens de produits en plastique armé de fibre de verre se voient sérieusement défavorisés par rapport au producteur américain qui peut acheter la matière première à des prix très inférieurs. Au lieu d'abaisser les taux de droits sur les importations de fibre de verre, plusieurs manufacturiers ont proposé qu'on élève les taux de droit de douane sur les produits en plastique armé[272].

Dans le renvoi n° 154 (produits d'huiles comestibles)[273], l'Institute of Edible Oils, représentant les entreprises canadiennes de raffinerie et de traitement des huiles végétales, soutint que la Cour de l'Échiquier, statuant peu de temps auparavant en appel d'une décision de la Commission du tarif, avait causé une «déformation de la structure tarifaire» en interprétant un numéro tarifaire de telle manière que de grandes quantités d'huile végétale liquide pouvaient depuis lors être importées sous le régime de ce numéro plutôt que sous celui d'autres prévoyant des taux douaniers beaucoup plus élevés[274]. Selon cet Institut, la reclassification faite par la Cour de l'Échiquier avait abaissé le taux douanier applicable aux huiles traitées au-dessous de celui qui était applicable aux huiles brutes dont on tirait les produits en question. L'avocat de l'Institut décrivit ainsi la situation d'une manière assez pittoresque:

> [TRADUCTION] Je ne veux pas paraître extravagant dans mes exemples, mais imaginez le cas d'une maison avec un toit. Si quelque chose ne va pas au rez-de-chaussée, les activités qui s'y déroulent normalement sont peut-être perturbées, mais peut-être sans que le premier étage en soit trop affecté. Cependant, si le toit est arraché, l'intérieur étant ainsi exposé aux éléments, c'est toute la maison qui devient inhabitable en raison de la pluie ou de la neige qui pénètrent jusqu'au niveau le plus bas. Voilà l'étendue des dommages causés par la décision de la Cour de l'Échiquier à la structure tarifaire[275].

Ces arguments concernant la «logique interne» ou l'équité de la structure tarifaire ne sont généralement pas accueillis par la Commission. Il est vrai que le *Tarif des douanes* prévoit habituellement des taux

nominaux plus élevés dans le cas des produits ayant subi une plus grande transformation que dans le cas des produits moins finis, mais cette différence de protection est due simplement au fait que la plupart des fabricants canadiens de produits bruts ou semi-ouvrés sont aussi efficaces que leurs concurrents étrangers. C'est ce que fit valoir la Commission dans le renvoi n° 151, lorsqu'elle rejeta l'argument des utilisateurs de fibres de verre qui voulaient abaisser les taux douaniers applicables à cette matière au-dessous du niveau de protection dont jouissaient leurs produits:

> Cependant, l'application aux produits intermédiaires d'un taux moins élevé qu'aux produits finis n'est pas automatique et sa justification n'est pas toujours évidente. Que des taux moins élevés sur la fibre de verre soient justifiés ou non, cela dépend du niveau de protection, sous forme des prix canadiens plus élevés, que l'utilisateur consent en fait sur ce produit, de l'importance de ce coût dans le coût global de production, du coût du tarif protecteur sur l'apport matériel et autre qui entre dans la composition des produits et du niveau de protection accordé à l'utilisateur pour son produit fini . . .[276].

Selon un autre argument souvent invoqué contre les demandes de majoration des taux douaniers, le producteur canadien n'ajuste déjà pas ses prix en fonction du tarif existant et une plus grande protection n'est donc pas réellement nécessaire. Le même argument a parfois été mis de l'avant pour demander une réduction des taux douaniers. Ainsi, dans le renvoi n° 151, les utilisateurs de fibres de verre soutenaient que les taux applicables à cette matière devaient être abaissés parce que les producteurs canadiens n'utilisaient pas pleinement le niveau de protection offerte. La Commission fit observer que les fréquentes fluctuations du marché expliquent souvent pourquoi les prix s'écartent parfois des niveaux qui correspondent à la pleine protection disponible. Voici ce qu'elle dit à ce sujet:

> Cette méthode nous semblerait valable, si, grâce à ces taux, la production canadienne était ou pourrait éventuellement être rentable. Cependant . . . le niveau d'utilisation de la protection offerte varie de temps à autre et parfois, il en résulte que certains de ces produits ne sont pas rentables. Par conséquent, prendre le niveau d'exploitation du tarif comme élément déterminant des taux tendrait, dans des circonstances semblables, à perpétuer la non-rentabilité et à freiner l'expansion future. En revanche, on serait tenté de favoriser, dans une future expansion, la production des articles qui se seraient révélés rentables, au détriment des autres produits[277].

Dans d'autres renvois, la Commission s'est fondée sur le fait que les producteurs canadiens n'utilisaient pas pleinement le niveau existant de protection pour conclure à la nécessité d'une réduction des taux

douaniers. Dans le renvoi n° 149, où une telle réduction fut recommandée, le fait que de nombreux producteurs canadiens n'aient pas «augmenté leurs prix en fonction du tarif[278]» semble avoir quelque peu influencé la Commission. Au point de vue économique, il y a évidemment lieu d'être prudent lorsqu'il s'agit d'extrapoler les motifs d'une sous-utilisation de la protection douanière: il se peut que, dans certains cas, ce soit la concurrence intense des produits importés qui ait empêché les entreprises canadiennes de maintenir leurs prix à un niveau qui tire pleinement avantage du tarif. Dans ces circonstances, il est peut-être nécessaire de majorer ces taux en vue de protéger les producteurs canadiens contre des concurrents étrangers plus efficaces.

Comme nous l'avons déjà vu, la Commission vise principalement dans ses renvois à déterminer les taux douaniers propres à éliminer les différences dans les coûts de production, bénéfice normal compris, subis par les producteurs canadiens et leurs concurrents étrangers. La plupart de ses rapports n'abordent pas la question plus fondamentale de la justification de la protection dont jouit une branche d'activité particulière. Son analyse est instrumentale, en ce qu'elle tient généralement pour acquis qu'une certaine protection douanière est souhaitable, et recommande ensuite un taux douanier dont l'objet est d'éliminer les différences de coût entre les producteurs canadiens et leurs concurrents étrangers. Dans certains renvois cependant, la Commission n'a pas voulu recommander les augmentations douanières demandées pour certaines industries ou entreprises ne possédant que peu de chance d'expansion ou de survie dans un avenir prévisible. Ainsi, dans le renvoi n° 150, elle se prononça contre une protection douanière en faveur de la très petite industrie de fabrication des ordinateurs[279]. Dans le renvoi n° 149, elle recommanda en ces termes la réduction à 15 p. 100 du taux douanier applicable à la nation la plus favorisée:

> Le taux recommandé N.P.F. de 15 p. 100 devrait fournir une protection suffisante sauf peut-être pour les fabricants de bateaux de plaisance dont l'exploitation est tout à fait non rentable et qui, même aux taux N.P.F. actuels de 17½ p. 100 et 25 p. 100, peuvent à peine demeurer en exploitation. Par contre, un taux de protection inférieur à 15 p. 100 n'est pas indiqué en ce moment, étant donné la productivité moyenne comparativement pauvre des producteurs canadiens de bateaux de plaisance et leur position concurrentielle relativement faible vis-à-vis leurs principaux concurrents américains. La situation s'explique en bonne partie par les inconvénients auxquels ils font face, comme tant d'autres fabricants canadiens: un petit marché national, une petite échelle d'exploitation, un manque de spécialisation ou, inversement, une très grande diversité d'embarcations produites. D'autres handicaps tenant lieu à la fabrication (handicaps inhérents) sont présents, tels que le coût élevé des matériaux et des pièces qui composent les embarcations et, au cours de la dernière année ou à peu

près, la perte de l'avantage dont avait toujours joui l'industrie manufacturière canadienne des bateaux de plaisance, c'est-à-dire un coût moins élevé de la main-d'œuvre[280].

Selon la Commission, la réduction envisagée du taux douanier aurait pour effet positif «d'accroître, dans une certaine mesure, la rationalisation, la productivité et la concurrence[281]».

Dans plusieurs autres renvois, la Commission s'est expressément demandée s'il convenait d'imposer aux consommateurs le fardeau de droits de douane élevés, perçus dans un but protectionniste. Il est cependant difficile d'estimer l'importance que la Commission attache aux intérêts des consommateurs parce qu'elle n'indique pas dans ses rapports les facteurs qui ont influé sur sa décision et sur ses recommandations. Par exemple, dans le renvoi n° 140, elle indiqua simplement, au sujet de l'augmentation des droits, «que le fardeau qui en résulterait pour le public canadien serait hors de proportion avec l'avantage qu'en retireraient les producteurs[282]» sans préciser en quoi le fardeau d'un plus grand protectionnisme serait «hors de proportion»; elle justifia ensuite sa recommandation de maintenir le taux en vigueur en affirmant que les cultivateurs de légumes de serre chaude pouvaient résister à la concurrence américaine sans qu'il soit besoin d'une augmentation des droits de douane. Il est clair que la Commission, en formulant ses recommandations, n'applique pas des principes économiques neutres, mais choisit entre des intérêts contradictoires. Dans quelques renvois récents, elle a admis explicitement son rôle pondérateur[283]. Voici un extrait de l'allocution liminaire faite par sa présidente lors de l'audience publique tenue lors du renvoi n° 155:

> [TRADUCTION] . . . J'aimerais dire quelques mots au sujet des objectifs visés par la Commission dans l'examen du présent renvoi et des critères que nous allons employer pour apprécier si ces objectifs sont atteints.
>
> Bref, ces objectifs sont d'abord, à mon avis, favoriser les intérêts légitimes des bénéficiaires canadiens.
>
> En second lieu, favoriser les intérêts légitimes des fabricants canadiens, actuels ou éventuels, des produits en question.
>
> En troisième lieu, rechercher un maximum de simplicité administrative . . .
>
> En dernier lieu et il s'agit peut-être là de l'objectif le plus difficile à atteindre, servir ce qu'on appelle l'intérêt général, c'est-à-dire trouver le plus juste milieu possible entre des intérêts et des opinions contraires. Ce juste milieu doit être conforme à la situation actuelle et à l'intention du législateur telle que nous la percevons[284].

Dans le renvoi n° 155, la Commission recommanda l'abolition de l'admission en franchise de certains produits importés par les œuvres

de charité et les établissements d'enseignement. Ces exemptions pour «causes utiles» devaient être abolies, estimait-elle, pour encourager l'expansion de l'industrie canadienne de fabrication du matériel scientifique et spécialisé. Elle établit que:

> . . . la production supplémentaire provisoire provenant d'une limitation de l'entrée en franchise de certains produits sous le numéro 69605-1 pourrait se chiffrer entre $20 et $30 millions, et toucher de 1,000 à 1,250 emplois directs et indirects. La Commission estime qu'une augmentation éventuelle de cet ordre de la production et de l'emploi justifie un changement de la façon traditionnelle d'envisager l'entrée en franchise pour les institutions reconnues de manière à pouvoir réaliser un meilleur équilibre des intérêts de deux groupes importants de la société canadienne[285].

De tous les rapports présentés jusqu'à présent par la Commission à l'issue des renvois dont elle est saisie, seul le rapport relatif au renvoi n° 155 semble contenir une analyse lucide des avantages et des inconvénients pour certains groupes de pression des diverses options envisagées en matière de politique tarifaire[286]. La clarté exceptionnelle avec laquelle la Commission a examiné les effets de ces options sur la distribution des revenus est probablement attribuable au fait que ce renvoi concernait une exemption dont jouissaient plusieurs sortes d'établissements bien organisés et très influents.

G. L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DU TARIF

La Commission du tarif se limite à présenter des recommandations au ministre des Finances. À proprement parler, elle ne fixe pas le tarif douanier et, contrairement à ce que craignait M. Mackenzie King, elle n'est pas «chargée de fixer les prix». Cependant, une étude de la mise en œuvre de ses recommandations révèle que la grande majorité d'entre elles ont été appliquées. La Commission elle-même a fait une analyse des suites données aux recommandations qu'elle a formulées depuis le renvoi n° 116 (l'absence de données précises n'ayant pas permis d'étendre l'analyse aux envois antérieurs). De 1954 à 1978, quarante renvois ont donné lieu à des rapports dont trente-cinq contiennent des recommandations tarifaires précises. Quatre-vingt pour cent des 1 188 recommandations contenues dans les vingt-sept renvois auxquels on a donné suite, en tout ou en partie, ont été appliquées.

Commission du tarif: Mise en œuvre des recommandations présentées dans le cadre des renvois 116 à 155

Numéro du renvoi	Recommandation	Mise en œuvre	Taux de mise en œuvre
	#	#	%
1954-116	1	1	100.0
117	(a)	—	—
118	51	30	58.8
119	20	12	60.0
120	896	800[b]	90.0
121	(a)	—	—
122	5	5	100.0
123	16	16	100.0
124	79	64	81.0
125	123	120	97.6
126	1	1	100.0
127	3	3	100.0
128	2	2	100.0
129	3	3	100.0
130	21	20	95.2
131	48	48	100.0
132	18	17	94.4
133	15	15	100.0
134	15	14	93.3
135	4	néant	s.o.
136	1	néant	s.o.
137	4	4	100.0
138	5	5	100.0
139	1	1	100.0
140	2	néant	s.o.
141	1	1	100.0
142	(a)	—	—
143	3	3	100.0
144	1	néant	s.o.
145	(a)	—	—
146	11	8	72.7
147	99	(c)	(c)
148	(a)	—	—
149	20	(c)	(c)
150	2	(c)	(c)
151	12	(c)	(c)
152	144	113	75.5
153	1	(c)	(c)
154	1	(c)	(c)
155	5	(c)	(c)

[a] Aucune recommandation n'a été faite.
[b] Ce nombre correspond à la mise en œuvre par groupes.
[c] Il n'a pas encore été donné suite à ces recommandations.

Le tableau 1, établi par la Commission elle-même, donne l'état de l'application de toutes les recommandations depuis 1954. Selon la Commission, ces statistiques doivent être interprétées avec réserve car elles renferment une certaine mesure de subjectivité. Par exemple, une recommandation relative à un numéro tarifaire comprend la nomenclature ou désignation des produits et le taux de droits de douanes qui leur est applicable selon le Tarif de préférence britannique, le Tarif de la nation la plus favorisée, le Tarif général et, le cas échéant, le Tarif de préférence générale. Lorsqu'une recommandation n'est adoptée qu'en partie, la Commission considère qu'il n'y a pas eu application si un élément essentiel de la nomenclature proposée ou le taux de droit applicable à la nation la plus favorisée a été rejeté. Par contre, elle peut considérer qu'il y a eu application si ces deux éléments essentiels de sa recommandation ont été acceptés, tandis que les éléments moins essentiels, par exemple le Tarif général, ont été rejetés. Par ailleurs, l'appréciation de l'application ne tient compte que de la première fois où le numéro tarifaire en question est modifié après la présentation du rapport de la Commission, ce qui veut dire qu'une application progressive, à moins d'être expressément recommandée, n'est pas reconnue. Enfin, le gouvernement a reporté, au moment de la rédaction du présent document, toute décision concernant un certain nombre de rapports récents de la Commission et ce, probablement en raison de la récente conclusion des négociations multilatérales (Tokyo Round) dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Il est en effet évident qu'il ne peut pas modifier sa politique douanière alors que ces négociations se déroulent. Si l'on exclut de l'analyse le cas des rapports visés par cette mesure, le taux d'acceptation des recommandations de la Commission est vraiment très élevé.

VII

Conclusions

A. LA COMMISSION ET L'ADMINISTRATION DES DOUANES

Le ministère du Revenu national utilise des procédés non-formels pour appliquer la législation douanière. De nombreuses décisions relatives, notamment, à la classification des produits importés et la détermination de leur valeur imposable, sont prises par un fonctionnaire non indépendant, sans compte rendu officiel, possibilité de vérifier officiellement la validité des renseignements, ou exposé détaillé des motifs. Cette absence de garanties procédurales se justifie par la nature de l'administration des douanes. De nombreuses fonctions du ministère du Revenu national s'accommoderaient mal d'une procédure de type judiciaire. L'évaluation et la perception des droits de douane, par exemple, exigeraient des ressources énormes si ce ministère devait tenir des audiences de type judiciaire pour classer toutes les marchandises importées et pour en déterminer la valeur imposable. Une procédure moins formelle lui permet d'agir sans être tenu au préalable de démontrer à un arbitre impartial l'exactitude des renseignements sur lesquels il se fonde. D'ailleurs, les questions qui se posent à l'administration des douanes sont, en grande partie, soit assez simples à résoudre, soit habituellement peu controversées. Par contre, l'administration de la législation douanière par le ministère du Revenu national consiste, dans la plupart des cas, à appliquer des normes générales aux cas d'espèce: les inspecteurs des douanes, leurs supérieurs au niveau du district et les experts en matière d'importation à Ottawa décident constamment des cas qui leur sont soumis en leur appliquant des normes prévues par les lois et les règlements. Il existe donc une certaine contradiction entre la nécessité d'un appareil administratif rapide et souple et celle de garanties procédurales visant à assurer l'équité et l'exactitude des décisions.

Le législateur résout cette contradiction en plaçant ces décisions administratives informelles sous le contrôle de la Commission du tarif dans les cas où les administrés se sentent lésés par ces décisions. Après la détermination des droits de douane, l'importateur intéressé peut demander au sous-ministre de réviser la décision et, s'il n'obtient pas satisfaction, en appeler devant la Commission du tarif. Le processus de contrôle et de révision à la Commission tient à la fois du processus d'appel et de la décision *de novo*. La Commission doit suppléer à l'absence d'un exposé officiel des éléments qui ont motivé la décision administrative en recueillant elle-même à nouveau ces éléments au cours de l'audience. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un nouveau procès puisqu'elle ne tranche pas le litige de manière indépendante. En effet, la décision du sous-ministre est présumée justifiée et il incombe à l'appelant de prouver qu'elle ne l'est pas.

Cette procédure de contrôle semble assez efficace. La résolution des différends par la voie d'appel devant la Commission, plutôt que par une procédure administrative formaliste, facilite la tâche de l'Administration des douanes tout en permettant une révision impartiale nécessaire à assurer l'exactitude et l'équité de ses décisions. Cette procédure administrative est en outre allégée du fait que la décision du sous-ministre soit présumée justifiée et que le fardeau de la preuve incombe à celui qui la conteste. Le cadre dans lequel s'exerce le contrôle de la Commission sur les décisions de l'Administration des douanes paraît certes satisfaisant mais il y a peut-être lieu de l'élargir. Aux termes du paragraphe 47(1), ce contrôle est limité à quelques catégories de décisions en matière douanière. La Commission ne contrôle que les décisions relatives à la classification des marchandises importées et la détermination de leur valeur imposable. Aux termes de la *Loi antidumping*, la Commission contrôle aussi les décisions du sous-ministre concernant la «valeur normale» des marchandises importées. De nombreuses autres catégories de décisions de l'Administration des douanes restent cependant à l'abri d'un appel devant la Commission. La *Loi sur les douanes* confère au ministre du Revenu national de larges pouvoirs de décision. Par exemple, le paragraphe 118(2) l'autorise à révoquer en tout temps le permis d'un courtier en douanes pour des raisons qui lui paraissent suffisantes. Par ailleurs, une grande partie des normes régissant la détermination de la valeur imposable sont subordonnées aux directives ministérielles, qui sont des décisions administratives sur lesquelles la Commission n'a aucun contrôle. Ainsi, pour l'application de la formule générale de détermination de la valeur imposable, l'alinéa 36(2)*e*) autorise le ministre à fixer, dans certains cas, la quantité d'effets qui

correspond à la «quantité normale vendue pour la consommation intérieure». De même, l'article 39 l'autorise à fixer la méthode de détermination de la valeur imposable lorsqu'il «. . . est d'avis qu'en raison de circonstances exceptionnelles . . .» les formules de détermination prévues par la loi ne sont pas applicables.

D'autres dispositions de la *Loi sur les douanes* accordent de larges pouvoirs discrétionnaires à certains fonctionnaires de première ligne. Par exemple, l'article 25 autorise les receveurs des douanes à fixer le montant de la somme qui doit être versée, dans certains cas, en remplacement du paiement des droits imposés. Quoique les abus commis par ces fonctionnaires dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires soient souvent rectifiés par un recours administratif interne, il pourrait y avoir des cas où il serait souhaitable que le contrôle soit exercé par un organisme impartial indépendant du ministère du Revenu national. L'existence d'une voie de recours devant un tel organisme a souvent pour effet d'améliorer la procédure administrative en établissant des normes fondamentales pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire et en obligeant l'administration contrôlée à adopter des règles, une procédure et des énoncés de politique[287]. D'ailleurs, les principes juridiques qui veulent mettre les décisions des ministres et du Cabinet à l'abri de tout contrôle sont actuellement remis en question. La jurisprudence et la doctrine ont, en partie du moins, constaté l'existence d'une «obligation d'agir équitablement» qui limite l'exercice du pouvoir discrétionnaire administratif[288].

Nous ne recommandons pas l'extension de la compétence d'appel de la Commission du tarif pour les raisons suivantes: d'abord, nous n'avons pas étudié en détail l'administration des douanes, qui est suffisamment importante et complexe pour justifier une étude distincte. Ainsi, nous ne sommes pas suffisamment renseignés sur la nature d'un grand nombre des décisions administratives du ministre et des fonctionnaires, ou sur la nécessité de les soumettre à un contrôle. D'ailleurs, au cas où une extension de la fonction de contrôle serait souhaitable, nous ne sommes pas certains s'il faudrait la confier à la Commission. La Division de première instance de la Cour fédérale pourrait offrir certains avantages de ce point de vue. Par contre, il y a peut-être lieu de confier le contrôle à un organisme ayant une connaissance spécialisée des questions douanières, qui sont souvent techniques et obscures. La question générale de l'étendue du contrôle sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration des douanes mérite donc d'être approfondie.

B. RAPPORTS ENTRE LA FONCTION DE RENVOI ET LA FONCTION D'APPEL

Comme nous l'avons vu, la *Loi sur la Commission du tarif*, pour des raisons principalement historiques, ne traite presque exclusivement que de la fonction d'enquête économique de la Commission. Elle applique simplement le mécanisme de l'enquête à sa fonction d'appel. Lorsque cet organisme d'enquête et de consultation fut également chargé d'une fonction juridictionnelle, un nouveau paragraphe fut ajouté à l'article 5 de la loi pour étendre à la nouvelle fonction d'appel la plupart des dispositions de cet article relatives à la fonction d'enquête. En vertu du paragraphe 5(13), la même procédure s'applique à deux fonctions distinctes de la Commission[289]. Cette amalgamation de la procédure est discutable. En effet, elle ne tient pas compte du fait que les règles de procédure d'une audience «quasi judiciaire» devraient être plus strictes que les modalités d'une décision administrative. Ainsi, dans un renvoi comme dans un appel, la Commission peut, aux termes du paragraphe 5(9), «obtenir des renseignements, qui, à son avis, sont authentiques, autrement que sous la sanction d'un serment ou d'une affirmation, et se servir de ces renseignements et agir en conséquence». Le pouvoir de recueillir des données ainsi que l'avis des experts en l'absence des parties est parfaitement compatible avec la fonction d'enquête de la Commission. Il n'est pas absolument nécessaire que les décisions de caractère législatif se fondent strictement sur un compte rendu de ce qui a été débattu devant la Commission et ce, même si les lois applicables imposent la tenue d'une audience. Cependant, la procédure non contradictoire d'administration de la preuve ne convient pas lorsque la Commission siège en qualité d'organisme d'appel. Lorsqu'elle statue en appel sur les droits d'une personne, elle exerce une fonction très semblable à celle des tribunaux et on peut raisonnablement exiger d'elle qu'elle suive les mêmes normes d'équité que celles qui régissent les procès devant un tribunal judiciaire. L'adoption intégrale de la procédure judiciaire ne serait peut-être pas souhaitable pour certains organismes juridictionnels. Dans le cas de la Commission toutefois, il n'y a aucune justification spéciale à ce qu'elle soit autorisée à statuer sur la base de renseignements non inscrits au dossier. Sa fonction d'appel consiste essentiellement à interpréter la loi et les parties à l'appel peuvent facilement obtenir les renseignements et les avis d'experts nécessaires. La justice naturelle exige à tout le moins qu'une partie à un litige ait accès aux renseignements qui lui sont nécessaires pour répondre effi-

cacement aux faits et aux arguments avancés par son adversaire[290]. La loi, dans son état actuel, autorise la Commission à ne tenir aucun compte de cette condition fondamentale de l'équité de la procédure. Il semble que la Commission a exercé, au moins une fois, son pouvoir d'utiliser des renseignements recueillis de manière non contradictoire[291]. Le risque d'abus existe et il convient de l'éliminer par une modification législative.

La réunion dans un même organisme administratif autonome des fonctions d'appel et d'enquête est d'autant plus critiquable que la Commission, aux termes de la législation actuelle, formule des recommandations détaillées en vue de la modification du *Tarif des douanes* tout en connaissant des appels requérant l'interprétation de cette même loi. Cette confusion regrettable des rôles administratif et juridictionnel a amené, dans certains cas, la Commission à passer outre aux restrictions inhérentes à sa fonction d'appel. Par exemple, dans l'appel n° 223, le sous-ministre lui demandait de déclarer quels types de cire minérale pouvaient être, à juste titre, classés dans la catégorie «paraffine» du numéro tarifaire 272(b). Elle avait été saisie, quinze ans auparavant, d'un renvoi concernant ce même numéro tarifaire et avait recommandé sa modification. La modification recommandée avait été par la suite adoptée telle quelle par le Parlement. Dans la décision qu'elle rendit en appel, la Commission expliqua en ces termes sa méthode d'interprétation des numéros tarifaires lorsque ceux-ci découlent des recommandations qu'elle formule à l'issue d'un renvoi:

> [TRADUCTION] Dans sa recherche de l'interprétation juste des numéros tarifaires, la Commission du tarif s'attache à découvrir l'intention du législateur lors de leur adoption. En l'espèce, cette intention est énoncée expressément. En 1936, lors du dépôt devant le Parlement du rapport de la Commission au sujet du renvoi n° 84, l'honorable Charles Dunning a déclaré: «Après un examen minutieux, le gouvernement a décidé d'accepter tous les taux des droits recommandés par la Commission.»
>
> Le législateur a adopté le texte des numéros tarifaires 225 et 227(b) tel qu'il était proposé par la Commission et on peut à juste titre en déduire qu'il a accepté la division entre ces deux numéros telle qu'elle était envisagée dans le rapport de la Commission[292].

Cette méthode d'interprétation du *Tarif des douanes* viole manifestement le principe selon lequel l'intention du législateur ne peut être recherchée que dans la loi faisant l'objet de l'interprétation. L'objection contre la réunion des fonctions d'appel et d'enquête se fonde toutefois sur un argument plus subtil, ayant trait à la nécessité d'une perspective nouvelle et impartiale dans l'interprétation de dispositions législatives détaillées et techniques. L'exclusion traditionnelle des sources extrinsèques d'interprétation n'est plus strictement observée par la

jurisprudence récente et il est aujourd'hui généralement admis que l'historique des dispositions faisant l'objet de l'interprétation ainsi que les rapports préparatoires des comités parlementaires et des ministères peuvent être des guides très utiles dans la recherche de l'intention collective du Parlement[293]. Toutefois, puiser dans les rapports présentés par la Commission à l'issue des renvois pour rechercher l'intention du législateur et lui attribuer globalement le sens voulu par la Commission sont deux choses tout à fait différentes. La méthode appliquée par la Commission suppose tout simplement que le sens qu'elle voulait donner à la modification proposée est celui qui a été adopté par le législateur. Naturellement, cette supposition peut se révéler exacte dans la plupart des cas. Cependant, il ne faut certainement pas présumer que l'intention du législateur correspond toujours à celle de la Commission.

Cette subjectivité découlant de la réunion des fonctions d'appel et de renvoi exercerait une certaine influence sur le rôle juridictionnel de la Commission même si on lui ordonnait expressément de ne tenir, dans ses décisions en matière d'appel, aucun compte des recommandations qu'elle a formulées dans les renvois. Cette critique fondamentale milite en faveur de la séparation des fonctions d'enquête et d'appel.

C. LA COMMISSION ET LES TRIBUNAUX

Comme nous l'avons vu, la Commission du tarif est entourée par des institutions puissantes: les tribunaux, le ministère du Revenu national et le ministère des Finances. Le rôle des tribunaux à son endroit découle en premier lieu, des différentes dispositions législatives qui leur donne une compétence d'appel sur certaines de ses décisions et, en second lieu, de son statut de «cour d'archives» et de sa nature présumément «quasi judiciaire». L'importance du lien qui unit la Commission aux tribunaux se dégage des nombreuses interventions de la Cour de l'Échiquier, de la Cour fédérale et de la Cour suprême du Canada dans la révision de ses décisions.

Ce lien n'a pas toujours été malgré tout, très net. D'une part, comme nous l'avons vu, on s'est demandé à une certaine époque si la Commission s'apparente plus à un organisme quasi judiciaire ou à un organisme administratif. En 1934, la Cour suprême du Canada statuait

catégoriquement que la Commission n'était qu'un organisme administratif chargé simplement d'établir les faits[294]. Des modifications législatives suivirent, qui firent perdre de son importance à cette décision et mirent la Commission sur la voie d'un modèle plus judiciarisé. La situation demeure toutefois confuse car la Cour suprême du Canada a rejeté, longtemps après l'adoption de ces modifications, l'argument selon lequel la Commission pouvait statuer *in rem*[295].

Qu'elle soit une cour d'archives ou non, la Commission, quoique étant légalement habilitée à le faire, n'a pas adopté de règles ni de règlements officiels, préférant s'en tenir à un guide officieux. Contrairement au Tribunal antidumping, elle ne se considère pas, semble-t-il, comme une «cour». Bien sûr, elle n'a pas eu à subir l'embarras des arrêts *Magnasonic* ou *Sarco*[296]. Les tribunaux n'exigent pas — ou peut-être n'en ont-ils simplement jamais eu l'occasion — que la Commission obéisse strictement aux règles de la justice naturelle et qu'elle traîne l'attirail procédural des autres instances juridictionnelles. Il n'en reste pas moins que la Commission doit être considérée comme vulnérable à une intervention judiciaire; les observations faites dans les arrêts *Magnasonic* et *Sarco* au sujet des preuves confidentielles peuvent manifestement s'appliquer à la Commission; en matière de renseignements confidentiels, l'alinéa 29*d*) de la *Loi antidumping* n'a fait que reprendre le paragraphe 5(10) de la *Loi sur la Commission du tarif*.

L'ambiguïté qui entoure la nature de la Commission découle en grande partie de la rédaction curieuse de la *Loi sur la Commission du tarif*. Comme nous l'avons fait remarquer, cette loi ne fait qu'étendre à la fonction d'appel un mécanisme qui était à l'origine conçu pour les enquêtes économiques, de sorte que la Commission, malgré sa désignation de «cour d'archives», est expressément habilitée à obtenir des renseignements en dehors du cadre des audiences puis à agir en conséquence et ce, en violation apparente du principe *audi alteram partem*. La loi elle-même embrouille la situation en donnant à la Commission une fonction d'enquête tout en lui reconnaissant une fonction d'appel prévue dans d'autres lois, sans faire de distinction nette entre ces deux fonctions dissemblables, ni prévoir de mécanisme propre à chacune d'elles.

La confusion entourant la question de savoir si la Commission est un organisme administratif ou juridictionnel et, par conséquent, dans quelle mesure ses décisions sont soumises au contrôle des tribunaux, n'a d'égale que celle qui entoure la question de savoir quelle est la portée des appels prévus par la loi de ses décisions devant les tribunaux. La controverse vise surtout la distinction entre les questions dites «de

droit» et «de fait». Parmi les points litigieux tranchés par la Commission, seules les questions de droit sont susceptibles d'appel. Il est cependant difficile de déterminer ce que recouvre cette expression. L'interprétation des termes qui figurent dans un numéro tarifaire est-elle une question de droit? Qu'en est-il de la détermination de la «classe ou espèce»? Et ainsi de suite. L'arrêt *Dentist's Supply*[297] propose une solution logique à ce genre de problème. Le président Thorson y a établi une distinction entre le choix de la méthode et l'application de la méthode choisie: le choix est une question de droit susceptible d'appel, tandis que l'application est une question de fait relevant de l'appréciation souveraine de la Commission. Cette distinction a été appliquée par les tribunaux pour restreindre la portée des appels des décisions de la Commission. L'étude de la jurisprudence en la matière révèle aussi que les tribunaux sont généralement peu enclins à s'immiscer de façon trop directe dans les affaires de la Commission. Quoique le législateur leur accorde une grande latitude de décision, les tribunaux préfèrent habituellement, comme l'a fait la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ferguson Industries*[298], renvoyer l'affaire devant la Commission chaque fois qu'une nouvelle appréciation des faits est nécessaire.

Dans la pratique, la distinction entre questions de fait et questions de droit sert à répartir le contrôle des décisions relatives au Tarif et aux matières connexes entre la Commission du tarif et les tribunaux. Cette distinction répartit-elle les tâches entre les institutions de façon adéquate? Tient-elle compte de la compétence respective de la Commission et des tribunaux? N'exagère-t-elle pas la compétence des tribunaux à l'égard d'une matière qui est parfois très technique? La distinction faite par l'arrêt *Dentist's Supply* entre le choix de la méthode (une question de droit) et l'application de la méthode choisie (une question de fait) semble reconnaître cette différence de compétence d'une manière assez satisfaisante. S'il doit y avoir contrôle judiciaire des décisions de la Commission, la solution mise de l'avant dans cet arrêt est valable, dans la mesure où les tribunaux renverront invariablement l'affaire devant la Commission chaque fois qu'une erreur de droit est constatée au lieu de se subroger à elle et de trancher eux-mêmes l'affaire.

D. LA MÉTHODE D'INTERPRÉTATION

Notre examen des travaux de la Commission montre que celle-ci, à de rares exceptions près, ne se préoccupe pas des questions d'orientation politique, quelles qu'elles soient. À ses yeux, sa tâche

consiste à «apprécier les faits». Elle se soucie apparemment fort peu des décisions complexes que cette tâche suppose sur le plan méthodologique.

L'interprétation de la loi se ramène, selon elle, à un problème de définition ou plus précisément de choix entre plusieurs définitions: du sens ordinaire, professionnel (commercial) ou technique (scientifique), lequel faut-il prendre? De même, elle évite, en statuant sur des questions telles que celles de la «classe ou espèce», de tenir compte des orientations politiques et s'attache plutôt aux «faits».

Pour mieux comprendre la démarche adoptée par la Commission, il convient peut-être d'établir un rapprochement avec les principes d'interprétation en matière fiscale. Le débat entre «la forme et le fond» est décrit en ces termes par Grover et Iacobucci:

> [TRADUCTION] La question [de l'interprétation] se complique . . . lorsque le texte d'une disposition législative technique semble conférer un avantage fiscal au contribuable qui ordonne ses affaires d'une certaine manière, bien que le fondement social de l'octroi de cet avantage ne soit pas du tout apparent et qu'il semble bien être la conséquence imprévue de la complexité de la législation fiscale moderne. Il y a deux manières, depuis longtemps débattues, de résoudre ce problème. Les uns pensent qu'il faut s'attacher à la «forme» de l'opération et reconnaissent au contribuable le droit d'arranger la forme de ses affaires de manière à minimiser sa contribution et, à cet effet, d'appliquer de façon très technique le texte de la loi. Les autres soutiennent qu'il faut examiner le texte de la loi afin d'en découvrir le but général et ensuite vérifier si le «fond» de l'opération effectuée par le contribuable correspond bien au but ainsi dégagé[299].

Selon le juge Joseph Thorson, qui siégea à la Cour de l'Échiquier lors de nombreux appels importants des décisions de la Commission du tarif, [TRADUCTION] «ce qui compte c'est la lettre de la loi fiscale et non un quelconque esprit qu'on serait allé chercher ailleurs que dans le texte même de la loi[300]».

> [TRADUCTION] On peut affirmer catégoriquement, poursuit-il, que l'interprétation d'une disposition fiscale particulière ne peut pas s'inspirer des raisons économiques qui la sous-tendent . . .
>
> . . . La *golden rule* s'applique à l'interprétation d'une loi fiscale: les mots qui y figurent doivent être entendus dans leur sens naturel et ordinaire à moins qu'il s'agisse de termes techniques ou qu'un sens particulier ne soit dicté par le contexte . . .[301]

La méthode d'interprétation des lois fiscales convient-elle à la Commission? Peut-être n'y a-t-il pas, à ce sujet, d'observation plus juste que celle de Glanville Williams[302]. Cette méthode s'appuie sur une vue simpliste de la précision de la langue et du processus définitionnel. Elle

considère que les mots ont un sens distinct de leur contexte et des questions particulières auxquelles il faut répondre.

Nous avons dit précédemment que la Commission se compose de représentants de différentes professions et de diverses régions du Canada et qu'elle est souvent considérée, avec approbation, comme un «tribunal populaire». Il résulte de cette composition que les membres ne partagent pas une spécialisation dans un domaine particulier, notamment le domaine économique ou juridique, plus que dans un autre. La Commission n'est donc pas en mesure, comme le serait un tribunal, de manœuvrer à l'intérieur des contraintes posées par les principes d'interprétation en matière fiscale. Ses membres ne manient pas aussi bien que les juges l'arsenal des techniques de justification qui est l'apanage de ces derniers: on peut le constater en lisant ses décisions, qui sont souvent brèves et obscures. Ainsi donc, elle s'est peut-être assujettie aux mêmes contraintes qui s'imposent aux tribunaux, mais, à la différence de ceux-ci, elle n'est pas juridiquement douée pour profiter au maximum de la liberté qui lui reste.

E. L'ACCÈS À LA COMMISSION DU TARIF

1. La qualité pour agir en révision administrative

La participation du public dans le processus administratif est généralement souhaitable dans une société démocratique: elle valorise le droit des administrés de disposer d'eux-mêmes et renforce la représentativité des décisions administratives. La participation des groupements ayant un intérêt dans ces décisions peut aussi servir à améliorer la précision et l'efficacité de l'élaboration des politiques et de leur exécution[303]. Le ministère du Revenu national a cependant laissé peu de place à la participation du public dans son processus administratif. Ses décisions touchent les intérêts de nombreux groupes, notamment les importateurs, les entreprises canadiennes qui font face à la concurrence étrangère, les fournisseurs et exportateurs étrangers et les acheteurs de marchandises importées. Ceux-ci, lorsqu'ils se sentent lésés, devraient disposer d'un recours en révision administrative lui-même susceptible de contrôle par la Commission du tarif.

À l'heure actuelle, le seul moyen officiel d'obtenir la révision administrative des décisions du ministère du Revenu national est d'en faire la demande au sous-ministre. Aux termes des paragraphes 46(3) et (4) de la *Loi sur les douanes*, cette voie n'est ouverte qu'à l'importateur ou consignataire de la marchandise visée par la décision contestée et non aux fabricants, distributeurs ou importateurs canadiens de marchandises qui peuvent concurrencer les marchandises importées[304]. Il est permis de penser que des restrictions analogues limitent les recours devant la Commission du tarif en matière d'évaluation et de classification des marchandises importées. Le paragraphe 47(1) de la *Loi sur les douanes* prévoit qu'une «personne qui se croit lésée par une décision du sous-ministre . . .» peut appeler de cette décision devant la Commission. Les tribunaux fédéraux n'ont pas encore eu l'occasion de se prononcer sur le sens de cette expression. Le ministre du Revenu national et la Commission l'ont cependant interprétée de manière à n'accorder le droit de recours qu'aux propriétaires ou consignataires réels de la marchandise importée. Il appert donc que de nombreuses personnes défavorablement touchées par les décisions du ministère du Revenu national ne disposent d'aucun moyen efficace pour contester ces décisions, que ce soit par la voie administrative ou par la voie d'un recours devant la Commission. Il faudrait que le Parlement modifie les paragraphes 46(3) et (4) de la *Loi sur les douanes* afin de permettre à tous ceux qui sont défavorablement touchés par une mauvaise détermination de la valeur imposable ou d'une mauvaise classification des marchandises importées, d'en demander la révision au sous-ministre. La modification servirait du même coup à dissiper tout doute quant à l'interprétation correcte du paragraphe 47(1), étant donné que toute personne dont la demande en révision n'a pas été agréée par le sous-ministre est nécessairement «une personne lésée».

Il est nécessaire, pour saisir l'importance de ces modifications, de considérer leur effet sur ceux qui risquent d'être défavorablement touchés par les décisions du ministère du Revenu national, à savoir les fabricants, producteurs et grossistes canadiens, les importateurs de marchandises concurrentes, les fournisseurs étrangers et les consommateurs. En premier lieu, les compagnies canadiennes dont les produits entrent en concurrence avec les marchandises importées ont un grand intérêt en jeu dans les décisions concernant la classification de marchandises importées et la détermination de leur valeur imposable; qui plus est, de nombreuses lois administrées par le ministère du Revenu national visent précisément à protéger ces compagnies. La modification envisagée donnerait aussi le droit de recours aux acheteurs de marchandises importées: fabricants, grossistes, détaillants et consommateurs. Ces personnes n'ont pas, à l'heure actuelle, la possibilité de contester les décisions

administratives prises par le ministère du Revenu national. Les décisions de l'administration des douanes en matière de droits de douane ont pourtant un effet direct sur le prix et l'offre des marchandises importées. Il est vrai que leurs intérêts sont normalement défendus par les importateurs qui, eux, subissent directement l'effet de ces décisions. Cependant, les importateurs peuvent n'avoir ni les ressources ni l'enthousiasme pour contester une décision erronée, surtout s'ils peuvent faire porter le fardeau de droits de douane plus élevés sur leurs clients. Dans un tel cas, le consommateur ne dispose d'aucune voie de recours contre les erreurs de classification ou d'évaluation. Les fournisseurs étrangers ont eux aussi un grand intérêt dans les décisions du ministère du Revenu national, mais ils ne peuvent rien contre elles. Une classification ou une évaluation qui a pour effet d'augmenter les droits de douane peut réduire les débouchés dont jouissent leurs marchandises en amenant les importateurs à changer de fournisseurs. Les fournisseurs étrangers constituent une source importante de concurrence pour les entreprises canadiennes et, surtout au Canada, permettent aux consommateurs d'obtenir de nombreux produits qui, sans eux, ne seraient pas offerts sur le marché. Il ne faut donc pas les empêcher de protéger leurs propres intérêts et ceux de leurs clients. L'aspect le plus discutable de notre proposition concerne sans doute la possibilité pour un importateur de contester les décisions prises par l'Administration des douanes à l'égard des marchandises importées par un concurrent. Aux termes des paragraphes 46(3) et (4), seul l'importateur ou le consignataire des marchandises visées par une décision peut la contester. Il est toutefois possible qu'un importateur puisse être lésé par une décision prise par le ministère du Revenu national à l'égard de marchandises importées par un rival; il convient, dans ce cas, de lui donner la possibilité de la contester.

Notre proposition se heurte à deux principales objections. La première est qu'il n'y a ni nécessité urgente ni pression apparente qui justifierait la généralisation du droit de recours. Certains prétendent que si le ministère du Revenu national prend une décision qui, de deux importateurs de marchandises identiques, avantagerait l'un plutôt que l'autre, l'importateur défavorisé peut ordinairement se défendre en demandant que ses marchandises soient traitées de la même manière. Cet argument n'est cependant pas toujours valable, car il y a des cas où l'on ne peut agir de cette façon. Le ministère peut, par exemple, évaluer les marchandises de l'un à leur juste valeur et celles de l'autre à une valeur erronément basse; le premier importateur ne peut ni contester la décision prise à l'égard de ses propres marchandises puisqu'elle est juste, ni éliminer l'avantage que l'évaluation erronée a conféré à son

concurrent. Évidemment, le même cas peut se produire si les marchandises importées ne sont pas identiques mais se font néanmoins concurrence.

La deuxième objection concerne la crainte qu'on ne se serve du recours auprès du sous-ministre ou de la Commission pour harceler un concurrent ou pour obtenir des secrets commerciaux. En particulier, les importateurs pourraient craindre que leurs concurrents n'exploitent le recours de révision pour connaître les noms de leurs fournisseurs étrangers ou pour obtenir des renseignements sur les prix et les coûts. Cette crainte est en partie injustifiée si l'on sait qu'aux États-Unis les fabricants, producteurs et grossistes ont, depuis cinquante ans, le droit de contester les décisions de l'administration américaine des douanes concernant les droits de douane perçus sur des marchandises importées qui font concurrence aux marchandises de fabrication américaine, et qu'aucun abus de ce recours n'a été constaté. Aux termes de l'article 516 de la loi dite *Tariff Act of 1930* des États-Unis, les fabricants, producteurs ou grossistes américains peuvent demander au secrétaire au Trésor des renseignements sur la classification et le taux de droits applicable aux marchandises importées appartenant à une classe ou espèce fabriquée, produite, ou vendue en gros par eux[305]. S'ils croient que l'estimation de la valeur imposable de ces marchandises est trop basse ou qu'il y a erreur de classification, ils peuvent protester auprès du secrétaire au Trésor en indiquant, avec les justifications nécessaires, la valeur imposable ou la classification qu'ils estiment juste. Si le secrétaire refuse de reclasser ou de réévaluer les marchandises en question, sa décision peut être attaquée au moyen d'un procès civil intenté devant le Tribunal des douanes des États-Unis. Ces procès sont jugés en priorité sur les autres affaires déjà incrites au rôle[306]. Le propriétaire des marchandises, ou son mandataire, a le droit de comparaître et d'être entendu comme partie intéressée. Il faut remarquer que la loi américaine ne reconnaît pas aux importateurs concurrents, aux fournisseurs étrangers ou aux consommateurs le droit de protester auprès du secrétaire au Trésor et d'attaquer sa décision devant le Tribunal des douanes[307]. Il est vrai que les importateurs ont, plus que les fabricants, producteurs ou distributeurs en gros des marchandises de fabrication locale, intérêt à connaître les noms des fournisseurs et les pratiques commerciales des autres importateurs concurrents, mais l'absence apparente d'abus du recours américain donne à croire que les craintes de divulgation de renseignements confidentiels sont peut-être exagérées. Il ne faut pas oublier que les mesures déjà adoptées par le ministère du Revenu national et la Commission du tarif pour protéger les renseignements vraiment confidentiels diminuent le danger d'abus du droit de recours généralisé que nous proposons. D'autre part, les renseigne-

ments confidentiels recueillis dans le cadre d'une enquête menée en vertu de la *Loi antidumping* ne peuvent être divulgués sans autorisation et ce, sous peine de poursuite criminelle. En pratique, le Tribunal antidumping rend habituellement des ordonnances visant à limiter aux procureurs et experts des parties l'accès aux renseignements de nature délicate obtenues lors de la communication préparatoire des pièces. Ces précautions réduisent considérablement le risque de divulgation des renseignements confidentiels en cas de généralisation du droit de recours contre les décisions en matière douanière.

Il convient de faire remarquer que notre proposition n'énumère pas expressément ceux qui pourraient exercer ce droit de recours, mais ne fait que poser le principe général selon lequel les personnes qui sont défavorablement touchées par une décision administrative en matière douanière sont en droit d'en demander la révision. En général, les entreprises précédemment mentionnées seraient considérées comme ayant été défavorablement touchées parce qu'elles subiraient un «préjudice réel» par suite de décisions administratives erronées[308]. Ainsi, il appartiendrait en définitive à la Commission et aux tribunaux fédéraux de décider, au fil des ans, la question de savoir qui peut exercer ce droit de recours.

2. Les audiences d'appel de la Commission du tarif

Aux termes du paragraphe 5(7) de la *Loi sur la Commission du Tarif*, le président peut désigner un seul membre de la Commission pour diriger une audience lors d'une enquête. Cependant, le paragraphe 5(13) interdit que les audiences en appel soient dirigées par un seul membre. Puisque aux termes de la Loi, le comité d'audience en matière d'appel doit être composé de trois membres, la Commission a refusé, jusqu'à tout récemment, de tenir ses audiences d'appel en dehors d'Ottawa en raison des frais et des dérangements qu'entraîne l'absence prolongée de trois de ses membres. Il y a pourtant de bonnes raisons de croire que cette pratique de ne pas tenir des audiences d'appel dans les centres régionaux a découragé les importateurs dans les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest d'exercer leur droit de recours. Un membre de la Commission, Monsieur Grant Deachman, a récemment fait remarquer que les deux tiers des appels à la Commission sont interjetés par des importateurs établis dans le centre du Canada alors qu'un tiers seulement des produits importés entrent au Canada par un port de cette région[309].

Les importateurs de l'Ouest et de l'Est du Canada se sont maintes fois plaints, explique-t-il, des frais qu'ils ont eu à subir pour amener leurs témoins et parfois leurs avocats, à Ottawa pour les audiences d'appel. Malgré les inconvénients éventuels de l'abandon de la pratique des audiences tenues devant trois membres, Monsieur Deachman a fait savoir qu'il est en faveur d'audiences dirigées par un seul membre de manière à rendre la Commission accessible à tous les importateurs, qu'ils soient établis à Ottawa ou dans les régions éloignées.

La Commission tient maintenant ses audiences une fois l'an dans des centres de l'Est et de l'Ouest du Canada. On ne sait pas encore si cette amélioration est suffisante et la proposition visant à permettre la tenue d'audiences en appel dirigées par un seul membre mérite certainement d'être considérée, d'autant plus que la tendance actuelle des organismes administratifs autonomes fédéraux est de généraliser ce genre d'audiences. Par exemple, la Commission de révision de l'impôt tient dans vingt-six districts à travers le Canada des audiences d'appel dirigées par un seul membre.

F. LA FONCTION DE RENVOI: LA RECHERCHE ET LA POLITIQUE

La mise au point d'un tarif douanier souple ou «scientifique» fut la principale justification de la création de la fonction de renvoi de la Commission. Aux États-Unis, les concepteurs de la politique tarifaire des années 1920-1930 ont voulu également rechercher un tarif scientifiquement précis qui compenserait le handicap subi par les fabricants américains sur le plan des coûts de production sans imposer une charge «inutile» ou «excessive» aux consommateurs[310]. Dans notre étude des travaux de renvoi de la Commission, nous avons déjà dit qu'une politique tarifaire scientifiquement conçue nous semble un but impossible à atteindre et qui risquait d'induire en erreur les observateurs moins avertis du processus d'élaboration de la politique commerciale. Les deux principaux défauts de l'actuelle fonction de renvoi résultent à notre avis de la volonté de rechercher une politique tarifaire «scientifique». D'abord, les efforts de recherche de la Commission, au lieu de porter sur des problèmes qui intéressent davantage les électeurs et les responsables de l'élaboration de la politique commerciale, visent plutôt à

résoudre des différends concernant les conditions à court terme de l'offre et de la demande sur le marché de produits bien définis. Notre examen des résultats de recherche de la Commission montre que la solution des problèmes qui lui sont posés dans la plupart des renvois est très coûteuse et n'a d'ailleurs qu'une utilité relative compte tenu de la fluidité du marché. Bref, nous déplorons en premier lieu que la Commission, dans le cadre des renvois, ait dû consacrer la plupart de ses activités de recherche à des problèmes qui ne méritent pas d'être analysés avec la minutie qui la caractérise.

L'actuel processus de renvoi a un autre grand défaut: il ne permet pas à tous les intéressés de participer, à chances égales, à l'élaboration de la politique commerciale. Il ne réserve essentiellement à la Commission que le rôle d'un instrument dans la prise de décision. L'idée même d'une large représentation des intérêts est incompatible avec son rôle actuel qui est de déterminer les niveaux scientifiquement «justes» de protection tarifaire. Comme nous l'avons vu, l'analyse économique positive peut fournir des réponses scientifiques, quoique très imparfaites, aux questions relatives aux différences entre les coûts de production des fabricants canadiens et de leurs concurrents étrangers; elle ne peut cependant pas fournir des solutions objectives à la grande question normative de savoir s'il *faut* compenser entièrement ou partiellement le handicap des fabricants canadiens par des tarifs protecteurs. Ainsi, la fonction de renvoi devrait être placée dans le contexte plus vaste d'un processus politique pluraliste dans lequel des groupes de pression ayant des intérêts divergents cherchent à protéger le bien-être de leurs membres. Dans une démocratie libérale, l'équité de la procédure est le seul critère possible d'évaluation des processus politiques, c'est-à-dire au sens large de tous les processus qui influent sur les décisions collectives. L'équité de la procédure exige la création d'organes de décision collective dans lesquels tous les administrés ont voix égale au chapitre. Peut-être cette justice procédurale idéale est-elle irréalisable dans la pratique, mais la fonction de renvoi de la Commission gagnerait quand même à être modifiée pour obtenir une meilleure représentation de tous ceux qui sont touchés par les politiques commerciales nationales. Si l'on décidait expressément de faire de la Commission un organe consultatif en matière de politique, il faudrait évidemment réorienter en même temps ses activités de recherche. Les représentants des consommateurs sont peu enclins à participer à une enquête portant principalement sur les différences entre les coûts de production des producteurs canadiens et étrangers; comme nous l'avons déjà fait remarquer, la participation active de tous les intéressés n'aura vraisemblablement lieu que si le mandat de recherche de la Commission est élargi pour comprendre d'une part l'évaluation des conséquences des politiques tarifaires sur

l'allocation des facteurs de production et sur la distribution des revenus, et d'autre part une évaluation générale des opinions contradictoires sur l'efficacité de ces politiques.

On pourrait répliquer à notre critique de la fonction de renvoi de la Commission en faisant valoir que celle-ci a été conçue pour conseiller l'Administration sur des questions techniques et que nous lui reprochons implicitement de ne pas s'acquitter de fonctions que ses concepteurs, à la réalité, n'avaient jamais voulu lui attribuer. En un sens, cette réplique est valide, puisque notre critique se fonde sur l'hypothèse selon laquelle il est souhaitable d'élargir la représentation du point de vue des groupements intéressés dans le processus d'élaboration de la politique commerciale. D'un autre côté toutefois, cette objection se fonde sur une conception erronée de l'actuelle fonction d'enquête de la Commission. Certes, celle-ci ne peut légalement que formuler des recommandations, mais à la réalité il n'y a pas une grande différence entre la nature politico-économique de ses recommandations et la fonction décisionnelle qu'exercent les organismes de régulation traditionnels tels que la Commission canadienne des Transports ou l'Office national de l'énergie. Comme ces organismes quasi-autonomes, la Commission a essentiellement pour tâche la conciliation d'intérêts contradictoires dans le cadre de questions de politique économique technocratiquement complexes. Le fait que la Commission ne soit légalement compétente pour modifier les taux tarifaires ne diminue en rien l'argument en faveur d'une meilleure représentation des groupements intéressés; encourager une plus grande participation dans les délibérations des organismes consultatifs est peut-être souvent la façon la plus efficace et la plus économiquement rentable d'influencer les décisions politiques qui sont finalement prises[311].

Une deuxième objection apportée à notre critique du processus de renvoi veut que la Commission du tarif, même si l'on admet qu'une extension du mandat de recherche en matière de politique commerciale et qu'une meilleure représentation des groupements intéressés sont souhaitables, n'est peut-être pas l'organisme qui convient le mieux à la réalisation de ces objectifs. Cette objection est peut-être valable; le cadre restreint de cette étude sur la Commission du tarif ne fournit pas les données approfondies nécessaires à apporter une réponse à ces questions. Nous pouvons néanmoins avancer quelques observations qui pourraient faciliter la recherche ultérieure sur la structure appropriée des organismes ayant un rôle à jouer dans l'élaboration de la politique commerciale. En premier lieu, le processus de renvoi ou d'enquête doit être soigneusement conçu de manière à sauvegarder les avantages qui résultent actuellement de l'interrelation entre la recherche économique

et raisonnement politique. La principale fonction politique de la recherche scientifique est de mettre en lumière les conséquences éventuelles des décisions collectives; la recherche dégage les avantages et les coûts qui résulteraient pour l'Administration et pour les administrés de l'application d'une politique gouvernementale et facilite donc la participation éclairée de tous dans l'élaboration de cette politique. En outre, l'analyse objective des conséquences des politiques tarifaires ou commerciales devrait élargir l'éventail des solutions de rechange possibles et permettre ainsi que le débat politique se déroule de façon plus constructive[312]. Le processus de renvoi ou d'enquête doit être conçu de manière à empêcher que les groupes de pression bien organisés, ayant un gros enjeu dans les politiques ou les programmes visés par le renvoi ou l'enquête, s'accaparent la sellette; nous reprochons principalement aux enquêtes de la Commission de se laisser habituellement emprisonner dans le cadre étroit des différends sur le niveau approprié de protection, et ce, parce que le Ministre et la Commission permettent aux producteurs canadiens de jouer le rôle décisif dans l'établissement du mandat de recherche. Cette domination par un groupe réduit notablement les avantages politiques qui pourraient découler des travaux de recherche de la Commission et ce entre autres parce qu'elle décourage la participation des autres groupes. Il serait possible de remédier partiellement à ce problème en modifiant la *Loi sur la Commission du tarif* de manière à permettre que la Commission mette en branle une enquête de sa propre initiative. Peut-être serait-il aussi souhaitable qu'elle mène une «mini-enquête» préparatoire afin d'encourager la participation de tous les intéressés dans l'établissement de l'objet du renvoi.

La seconde grande question en suspens consiste à savoir s'il faut confier la fonction de renvoi, modifiée conformément à notre recommandation, à la Commission ou à un autre organisme administratif autonome existant ou à créer. Nous avons déjà fait observer l'incompatibilité qui existe entre les fonctions d'appel et le renvoi. Les risques qui peuvent résulter du cumul de ces deux fonctions pourraient être évités si la compétence en matière de renvoi était confiée à un autre organisme agissant en matière de politique commerciale. La difficulté réside dans le fait qu'il n'existe apparemment aucun candidat apparent dans ce domaine. L'organisation actuelle du processus relatif à la politique commerciale est très fragmentée, plusieurs organismes et commissions, notamment le Tribunal antidumping et la Commission du textile et du vêtement, se voyant confier des fonctions très spécialisées et peu connues du public[313]. Qui plus est, de nombreux aspects de la politique commerciale relèvent exclusivement des ministères des Finances, du Revenu national, et de l'Industrie et du Commerce. La centralisation entre les mains du Cabinet de la responsabilité finale des décisions en

matière de politique commerciale est certes défendable, mais la conception actuelle du processus d'élaboration de la politique commerciale limite les possibilités de participation du public et favorise les groupes qui réussissent à utiliser plus efficacement les méthodes classiques de lobbying. Il est peut-être indispensable de créer une commission consultative en matière de politique commerciale, au sein de laquelle seraient centralisées toutes les fonctions de recherche, d'enquête et de représentation des intérêts en ce domaine de compétence.

GUIDE OFFICIEUX À L'USAGE DES PARTIES AUX APPELS DEVANT LA COMMISSION DU TARIF

La Commission du tarif a été établie par la *Loi sur la Commission du tarif*. De par sa juridiction en appel, la Commission siège comme Cour d'archives pour entendre les appels prévus en vertu de certaines lois, soit, présentement, la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur la taxe d'accise*, la *Loi antidumping* et la *Loi sur l'administration du pétrole*. Les auditions se tiennent en public, généralement dans la salle d'audience de la Commission située au vingtième étage, au 365 ouest, avenue Laurier à Ottawa.

La Commission n'a pas de règles ou règlements formels quant à la marche des procédures devant elle; cependant, ce guide officieux, qui est une consolidation des guides officieux antérieurs émis par la Commission, peut être utile aux parties qui se présentent devant la Commission du tarif. Le lecteur devra prendre note que les renseignements qui y sont offerts sont passibles d'être affectés par les amendements à la législation telle qu'elle existe actuellement.

Langues officielles

Toute documentation relative aux appels peut être soumise en français ou en anglais. Sauf avis contraire les audiences seront tenues dans la langue utilisée dans l'avis d'appel. Des démarches seront entreprises pour l'interprétation simultanée lorsque jugée nécessaire, ou lorsqu'une demande sera formulée par une partie au moins deux semaines avant la date d'audition de l'appel.

Toute correspondance devrait être adressée comme suit:

Le Secrétaire
La Commission du tarif
Ottawa, Canada
K1A 0G7

CATÉGORIES D'APPELS

En vertu de l'article 47 de la *Loi sur les douanes*

La Commission du tarif peut entendre un appel interjeté en vertu de l'article 47 de la *Loi sur les douanes* par une personne qui se croit lésée par une décision du sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise. Pour interjeter appel, l'appelant

a) doit s'assurer que dans les 60 jours de la date de la décision du sous-ministre le secrétaire de la Commission du tarif reçoive une déclaration écrite à l'effet qu'il en appelle de la décision;

b) devrait indiquer que l'avis d'appel est fait conformément à l'article 47 de la *Loi sur les douanes*;

c) devrait transmettre avec l'avis d'appel, ou aussitôt que possible par après, une copie du document contenant la décision dont il appelle;

d) devrait indiquer la classification, la valeur imposable, ou le drawback qui, selon lui, devrait s'appliquer aux produits en cause en citant le numéro de la position tarifaire, le numéro de la position donnant lieu au drawback, ou l'article de la Loi qu'il considère applicable.

En vertu de l'article 49 de la *Loi sur les douanes*

La Commission du tarif peut entendre des appels par voie de renvois de la part du sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise, dans lesquels il demande l'avis de la Commission sur toute question concernant l'évaluation ou la classification tarifaire de quelque marchandise ou catégorie de marchandise. Pour instituer un tel appel, le sous-ministre fait connaître par écrit au secrétaire de la Commission les questions concernant l'évaluation ou la classification tarifaire de la marchandise ou de la catégorie de marchandise au sujet de laquelle il demande l'opinion de la Commission.

En vertu de l'article 59 de la *Loi sur la taxe d'accise*

La Commission du tarif peut entendre des appels par voie d'une demande en vue d'une déclaration précisant quel taux de taxe est exigible sur tout article ou transport aérien, ou précisant que l'article ou le transport aérien en question sont exempts de la taxe en vertu de la Loi. Les requérants devront prendre note que la juridiction de la Commission est restreinte à ces questions qui sont mentionnées à l'article 59 de la Loi. Pour faire une demande en vue d'une telle déclaration, le requérant

a) doit déposer auprès du secrétaire de la Commission du tarif une demande en vue d'une déclaration en indiquant le doute ou le différend qui existe concernant le taux de taxe exigible sur l'article ou concernant son exemption de la taxe;

b) devrait indiquer que sa demande est déposée conformément à l'article 59 de la *Loi sur la taxe d'accise*;

c) devrait indiquer la déclaration qu'il croit que la Commission devrait rendre selon la Loi, en citant si possible l'article de la Loi, ou cette partie de toute annexe à cette Loi qu'il considère applicable.

En vertu de l'article 19 de la *Loi antidumping*

La Commission du tarif peut entendre des appels de personnes qui se croient lésées par une décision du sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise, interjetés en vertu des articles 17(1) ou 18(4) de la *Loi antidumping*. Pour interjeter appel en vertu de l'article 19, l'appelant

a) doit déposer un avis d'appel par écrit auprès du sous-ministre et du secrétaire de la Commission du tarif dans les 60 jours suivant la date à laquelle la décision a été rendue;

b) devrait indiquer que l'avis d'appel est fait conformément à l'article 19 de la *Loi antidumping*; et indiquer s'il s'agit d'un appel d'une décision du sous-ministre conformément à l'article 17(1) ou à l'article 18(4) de la Loi;

c) devrait transmettre avec l'avis d'appel, ou aussitôt que possible par après, une copie du document contenant la décision dont il appelle.

En vertu des articles 17 et 65.18 de la *Loi sur l'administration du pétrole* (telle que modifiée le 17 avril 1978)

La Commission du tarif peut entendre des appels par voie d'une demande en vue d'une déclaration précisant quelle redevance est exigible dans les cas suivants:

1. En vertu de l'article 17: Redevances exigibles sur l'exportation du pétrole.

2. En vertu de l'article 65.18: Redevances exigibles sur le pétrole ou les produits pétroliers.

Pour faire une demande en vue d'une telle déclaration, le requérant

a) doit déposer auprès du secrétaire de la Commission du tarif une demande en vue d'une déclaration en indiquant le doute ou le différend qui existe concernant la redevance;

b) devrait indiquer que sa demande est déposée conformément à l'article 17 ou à l'article 65.18 de la *Loi sur l'administration du pétrole* selon le cas;

c) devrait indiquer la déclaration qu'il croit que la Commission devrait rendre selon la Loi, en citant si possible l'article de la Loi qu'il considère applicable.

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Inscription sur le rôle et avis d'auditions

Lorsqu'un avis d'appel ou une demande en vue d'une déclaration est reçu en vertu d'une Loi prévoyant appel auprès de la Commission du tarif, ou qu'un renvoi de la part du sous-ministre en vertu de

l'article 49 de la *Loi sur les douanes* est reçu, le secrétaire de la Commission donne à l'appel un numéro d'enregistrement, l'inscrit sur le rôle des appels en instance et il en informe à la fois l'appelant et l'intimé (le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise).

Sous réserve de la prérogative de la Commission de fixer la date d'audition d'un appel, le secrétaire s'efforcera d'accommoder les parties à cet égard.

Au moins 21 jours avant la date fixée pour l'audition, l'avis d'audition d'un appel est publié dans la *Gazette du Canada* et il est aussi adressé aux parties, y compris, le cas échéant, un intervenant. Cependant, dans le cas où l'avis ne serait pas reçu par une partie pour une raison ou pour une autre, l'avis de l'appel publié dans la *Gazette du Canada* ne serait pas invalide pour autant et il n'y aurait pas motif suffisant pour l'ajournement de l'appel, à moins que la Commission n'en décide ainsi.

Enregistrement de comparution par une tierce personne (Intervenant)

En plus d'un appelant et de l'intimé, quiconque est intéressé à intervenir et être entendu dans cet appel peut être entendu à l'audition publique s'il produit une comparution auprès du secrétaire de la Commission le jour de l'audition publique ou de préférence avant ce jour.

Procédure à l'audition publique

Les procédures au cours des auditions de la Commission du tarif sont transcrites verbatim, et des copies de la transcription sont disponibles pour examen au bureau du secrétaire, sauf celles qui pourraient contenir de la preuve de nature confidentielle.

Les parties peuvent présenter leur cause en personne, ou par l'intermédiaire d'un conseiller juridique ou de tout autre représentant de leur choix. Les témoins font leurs déclarations sous serment ou par affirmation solennelle.

L'appelant établit d'abord, par preuve verbale ou autre, les faits sur lesquels il appuie sa cause; ensuite, le sous-ministre, en tant

qu'intimé, en fait autant; s'il y a des intervenants, ceux qui cherchent à faire infirmer la décision de l'intimé présentent habituellement leur preuve avant l'intimé, et ceux qui appuient sa décision le font après l'intimé. Lorsque toutes les parties ont versé au dossier les preuves qu'elles considèrent essentielles, l'appelant présente à titre d'argumentation les raisons à l'appui de sa cause; ensuite, le sous-ministre, en tant qu'intimé, en fait autant; s'il y a des intervenants, ceux qui cherchent à faire infirmer la décision de l'intimé sont habituellement entendus avant l'intimé, et ceux qui appuient sa décision, après l'intimé.

Lorsqu'il s'agit de procédures en vertu de l'article 49 de la *Loi sur les douanes*, le sous-ministre établit d'abord par preuve verbale ou autres les faits qu'il désire consigner et sur lesquels il désire obtenir une décision de la Commission. Les intervenants présentent ensuite, à titre d'argumentation, les raisons qui soutiennent leurs causes respectives. Lorsque toutes les parties ont versé au dossier leur preuve, le sous-ministre présente à titre d'argumentation les raisons qu'il juge de nature à éclairer la Commission. Les intervenants présentent ensuite, en argumentation, les raisons qui soutiennent leurs causes respectives.

Si des éléments nouveaux ont été soulevés après que l'une des parties a terminé son argumentation, il sera permis à cette partie d'argumenter à nouveau en réponse à ces éléments nouveaux.

Retraits et remises

On peut retirer un avis d'appel avant la publication de l'avis d'audition dans la *Gazette du Canada* en soumettant un avis de désistement par écrit au secrétaire de la Commission. Un avis de désistement reçu après la publication de l'avis d'audition sera présenté lors de l'audition et étudié par la Commission.

Une demande de remise d'audition d'un appel, reçue après la publication de l'avis d'audition, sera étudiée par la Commission le jour de l'audition de cet appel. C'est la pratique en usage à la Commission de placer tout appel différé à la fin de la liste des appels inscrits sur le rôle des appels à cette date.

Tout appel qui n'a pas été entendu dans un délai de six mois, pour le motif que l'appelant néglige ou n'est pas disposé à convenir d'un jour approprié pour la tenue de son appel, fera l'objet d'une date d'audition

à la discrétion de la Commission et, s'il n'est pas donné suite à cet appel, il pourra être rejeté.

Droits et frais

Aucun droit d'enregistrement ni frais ne sont imposés aux parties.

Exemplaires des mémoires écrits

Les parties à un appel sont fortement invitées à présenter un mémoire écrit exposant leurs prétentions au moins trois semaines avant la date fixée pour l'audition.

Un mémoire écrit devrait indiquer en vertu de quel article d'une loi l'appel est interjeté. Dans le cas d'appels interjetés en vertu de la *Loi sur les douanes* ou de la *Loi antidumping*, le mémoire devrait

a) décrire les marchandises en litige;

b) donner tous renseignements relatifs à la déclaration d'entrée en douanes, y compris les numéros tarifaires appropriés du *Tarif des douanes*;

c) indiquer les prétentions de l'appelant sur le classement tarifaire, la valeur imposable ou la détermination quant à la description, ou le prix d'exportation, ou la valeur normale des marchandises, selon le cas, et faire mention des articles appropriés de la *Loi sur les douanes* ou de la *Loi antidumping* sur lesquels ces prétentions sont basées.

d) indiquer les questions en litige entre les parties et l'argumentation qui doit être avancée à l'audition.

Dans le cas d'appels en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise* ou la *Loi sur l'administration du pétrole*, le mémoire devrait indiquer, en plus des points généraux ci-dessus, les articles de la Loi sur lesquels les parties ne s'accordent pas.

Renvois

1. S.C. 1931, 21-22George V, c. 55. Les faits et événements relatés ci-après s'inspirent pour beaucoup d'un récit non publié rédigé par Grant Deachman, premier vice-président de la Commission du tarif au moment de la rédaction de ce document, et d'une série de documents rassemblés par ce dernier.
2. Décret C.P. 530, 7 avril 1926.
3. Décret C.P. 1937, 8 août 1930.
4. S.C. 1867, c. 6.
5. S.R.C. 1927, c. 179, art. 115.
6. *Débats de la Chambre des communes*, le 24 janvier 1912, aux p. 1876-1877.
7. *Id.*, le 7 février 1912, à la p. 2649.
8. *Id.*, à la p. 2653.
9. *Supra*, note 2.
10. Débats de la Chambre des communes, le 1er mai 1930, à la p. 1588.
11. *Id.*, le 12 mars 1931, à la p. 2.
12. *Id.*, le 15 mai 1931, à la p. 1624.
13. S.R.C. 1927, c. 42.
14. Débats de la Chambre des communes, le 7 juillet 1931, à la p. 3455. Le paragraphe 4(2) se lisait comme suit: «. . . et l'enquête sur pareille question peut comprendre l'enquête relative à l'effet que pourrait avoir sur l'industrie ou le commerce une augmentation ou une diminution du taux douanier existant sur une denrée reconnue, et à la mesure dans laquelle le consommateur est protégé contre l'exploitation».
15. *Id.*, le 8 juillet 1931, à la p. 3485.
16. S.R.C. 1970, c. T-1.
17. S.R.C. 1970, c. C-40.
18. S.R.C. 1970, c. E-13.
19. S.R.C. 1970, c. A-15.
20. S.C. 1974-75-76, c. 47.

21. J. H. Perry, *Taxes, Tariffs and Subsidies* (Toronto: University of Toronto Press, 1955) à la p. 28.

22. *Id.*, à la p. 144.

23. R. E. Caves et R. H. Holton, *The Canadian Economy: Retrospect and Prospect* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1961) à la p. 240.

24. Hector B. McKinnon (président, 1940-1959) — Secrétaire de la Commission consultative du tarif et de la taxation, Commissaire des tarifs au ministère des Finances, négociateur pour le Canada aux premières conférences du GATT; W. J. Callaghan (1943-1947) — Commissaire des tarifs au ministère des Finances; J. F. MacNeill (1949-1951) — Conseiller légiste du Sénat; G. H. Glass (1959-1971) — Commissaire des tarifs au ministère des Finances; Louis C. Audette (président, 1959-1972) — Président de la Commission maritime canadienne; Louis Couillard (président, 1972-1975) — Sous-ministre du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, vice-président du Conseil économique du Canada; Jean Lupien (1976-1979) — Vice-président de la Société centrale d'hypothèques et de logement, sous-ministre adjoint à l'Environnement, sous-ministre de la Santé.

25. Charles Hébert (1933-1946); F. L. Corcoran (1958-1968); A. de B. McPhillips (1963-1971) (aussi un ancien député du Parlement).

26. C. A. Elliott (1957-1971); E. C. Gerry (1959-1969) (comptable); V. D. R. Eldon (1961-1962).

27. F. J. Leduc (1949-1959) (ancien ministre du gouvernement du Québec); Léo Gervais (1962-1973) (fonctionnaire au gouvernement du Québec); W. T. Dauphinee (1969-1975) (ancien ministre du gouvernement de la Nouvelle-Écosse).

28. Milton N. Campbell (1933-1943); et McPhillips, *supra*, note 25.

29. G. H. Sedgewick (Président, 1933-1939); René Labelle (1971-1976).

30. W. W. Buchanan (1949-1959) (subséquemment président du Tribunal antidumping).

31. W. J. Landreth (1971-1978). Les renseignements relatifs aux anciens membres ont été fournis par la Commission.

32. Mlle McDougall a quitté la Commission en septembre 1979 pour accepter le poste de sous-ministre de la Santé et du Bien-être social. Elle a été remplacée par John McDonald, ancien président de la Société pour l'expansion des exportations.

33. S.C. 1931, c. 55; maintenant voir note 16, *supra*.

34. Voir S.R.C. 1927, c. 42, art. 49; maintenant S.R.C. 1970, c. C-40, art. 47.

35. *Supra*, note 5.

36. La *Loi des douanes* fut modifiée par S.C. 1948, c. 41, art. 5; la *Loi sur la taxe d'accise* par S.C. 1948, c. 50, art. 10.

37. Par S.C. 1948, c. 70, art. 4.

38. Le paragraphe (3) traite de la contraignabilité des témoins hors de la province où le bref d'assignation leur est signifié et le paragraphe (7) permet qu'une enquête soit faite par un ou des membres de la Commission que le président désigne.

39. S.R.C. 1970, c. C-41.

40. S.R.C. 1970 (2e Supp.), c. 10.

41. L'article 26 définit «prix de vente» et «valeur à l'acquitté» et comprend des dispositions pour le calcul de ce prix et de cette valeur. Le paragraphe 28(1) prévoit que le Ministre peut, dans des circonstances difficiles, fixer la valeur des marchandises canadiennes aux fins de taxation.

42. Le paragraphe 26(1) définit «producteur ou fabricant» et les paragraphes 26(2) à 26(5) prévoient que dans certaines situations une personne est réputée être le producteur ou le fabricant et que dans d'autres elle est réputée ne pas l'être.

43. Pour une description complète du système antidumping au Canada voir Philip Slayton, *Le Tribunal antidumping* (1979) Commission de réforme du droit du Canada; Slayton, «The Canadian Anti-dumping System» (1978) 2 *Can. Bus. L.J.* 146; et Slayton, «The Canadian Legal Response to Steel Dumping» (1979) 2 *Can.-U.S. L.J.* 81.

44. [1934] R.C.S. 538.

45. S.R.C. 1927, c. 42, art. 43, modifié par S.C. 1930, c. 2.

46. S.C. 1932-33, c. 7.

47. *Supra*, note 44, à la p. 545.

48. *Id.*, aux p. 548-9.

49. S.C. 1948, c. 41.

50. S.C. 1950, c. 13.

51. S.C. 1951, c. 28, art. 7, 8.

52. S.C. 1950, c. 52.

53. *Hunt Foods Export Corp. of Canada Ltd. c. Le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise* [SMRNDA] (1970), 4 R.C.T. 333.

54. Voir aussi *St. John Shipbuilding and Dry Dock Co. Ltd. c. SMRNDA*, [1966] R.C.S. 196. La Commission avait examiné si une grue était d'une classe ou espèce fabriquée au Canada. Le juge Cartwright dit, à la page 204: [TRADUCTION] «La Commission n'était pas restreinte, dans l'examen de la question, à considérer seulement les motifs sur lesquels le sous-ministre avait fondé sa décision. Sa tâche était de décider, sur la base des faits qui lui étaient présentés, sous quel numéro tarifaire la grue importée devait être classée.»

55. *W. B. Elliott c. SMRNDA* (1963), 3 R.C.T. 28.

56. S.R.C. 1952, c. 43, modifié par S.C. 1955, c. 32, art. 3. Maintenant S.R.C. 1970, c. C-40, art. 46.

57. *Javex Co. Ltd. et al. c. SMRNDA* (1959), 2 R.C.T. 28; confirmé par [1961] R.C.S. 170.

58. Id., à la p. 32.

59. Id., à la p. 176.

60. *Jay-Zee Food Products Ltd. c. SMRNDA* (1965), 3 R.C.T. 241.

61. *Goodyear Tire and Rubber Co. et al. c. SMRNDA et al.* (1955), 1 R.C.T. 201; infirmé par [1956] R.C.S. 610.

62. S.R.C. 1952, chap. 100, maintenant S.R.C. 1970, chap. E-13, art. 59.

63. *Supra*, note 61, (R.C.S.), à la p. 613.

64. *Id.*, à la p. 614.

65. La Commission a fidèlement suivi l'arrêt *Goodyear*: voir *infra* aux pages 67-68. Pour une répercussion récente de l'arrêt *Goodyear*, voir *Cefer Designs Ltd. c. SMRNDA*, [1972] C.F. 911.

66. Edicté par S.C. 1948, c. 41, art. 5.

67. *SMRNDA c. Parke, Davis & Co. Ltd.* (1954), 1 R.C.T. 12, aux p. 15-16.

68. *Bertram & Sons Co. Ltd. c. SMRNDA* (1959), 1 R.C.T. 185, à la p. 187.

69. *SMRNDA c. J. Freedman and Son Ltd.* (1954), 1 R.C.T. 174, aux p. 177-8.

70. *Id.*, à la p. 180.

71. S.C. 1958, c. 26, art. 2. Cet article fut reproduit pratiquement sans changement à S.R.C. 1970, c. C-40, art. 48. Des modifications mineures y ont été apportées par suite de l'adoption de l'article 65 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

72. Dans *In re la Loi antidumping et Danmor Shoes*, [1974] 1 C.F. 22, on s'est prononcé pour restreindre davantage la compétence de la Cour d'appel sur les décisions de la Commission du tarif. En cette affaire, la Commission avait déclaré (1) qu'elle n'était pas compétente pour traiter d'une certaine question, et (2) qu'elle n'admettrait pas certains éléments de preuve. Avant que la Commission n'ait terminé l'audition de l'appel instruit devant elle, l'appelante contesta ces deux déclarations [rulings]. Le juge en chef Jackett déclara n'être pas compétent pour entendre l'argumentation de l'appelante. Même si les déclarations pouvaient avoir été rendues à tort, elles n'étaient pas contenues dans une «décision». L'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne donne pas à la cour la compétence d'examiner les «déclarations» par oppositions aux «décisions». L'appelante pourrait contester la décision finale de la Commission s'il était établi que la décision était fondée de quelque façon sur la déclaration rendue à tort ou qu'elle avait été influencée par cette déclaration. Mais l'erreur dans la déclaration ne peut servir de motif à infirmer une décision par ailleurs juste.

73. *Supra*, note 67, à la p. 25.

74. *Dentist's Supply Co. of New York c. SMRNDA* (1960), 2 R.C.T. 87, à la p. 90.

75. *Canadian Lift Truck Co. Ltd. c. SMRNDA* (1956), 1 R.C.T. 121, à la p. 122.

76. *General Supply Co. of Canada Ltd. c. SMRNDA* (1952), 1 R.C.T. 76; *SMRNDA c. Rediffusion, Inc.* (1953), 1 R.C.T. 100; *Canadian Lift Truck*, *supra*, note 75.

77. *Supra*, note 69, à la p. 177.

78. *Supra*, note 74, aux p. 91-92.

79. *The National Council of the Baking Industry c. SMRNDA* (1959), 2 R.C.T. 179.

80. Le juge Cameron s'est fondé sur *Miln-Bingham Printing Co. Ltd. c. Le Roi*, [1930] R.C.S. 282. En cette affaire, le juge Duff disait:

    [TRADUCTION] Afin de déterminer la signification d'un mot dans une loi donnée, on peut, sans aucun doute, considérer la signification de ce mot dans d'autres lois, surtout si celles-ci portent sur des questions analogues. Mais il est tout à fait faux de croire que, parce que deux lois portent sur des questions analogues, une définition contenue dans l'une d'elle peut s'appliquer entièrement à l'autre.

81. *Supra*, note 60, à la p. 243.

82. *Moirs Ltd. c. SMRNDA* (1964), 3 R.C.T. 17, à la p. 28.

83. *Pfizer Co. Ltd. c. SMRNDA*, [1973] C.F. 3, à la p. 7; infirmé [1977] 1 R.C.S. 456.

84. *Supra*, note 67, à la p. 21.

85. *E.T.F. Tools Ltd. c. SMRNDA* (1962), 3 R.C.T. 50, à la p. 52.

86. *Supra*, note 53, à la p. 342.

87. *Canadian Lift Truck Co. Ltd. c. SMRNDA* (1954), 1 R.C.T. 113, à la p. 120; confirmé par la Cour suprême du Canada, *supra*, note 75.

88. *Dominion Engineering Works c. SMRNDA* (1956), 1 R.C.T. 143; confirmé [1958] R.C.S. 652.

89. Mais voir *SMRNDA c. Stephens-Adamson Mfg. Co. of Canada* (1966), 3 R.C.T. 303, dans lequel le juge Jackett mentionnait que l'arrêt *Dominion Engineering* ne faisait que

    [TRADUCTION] «rejeter une attaque contre une décision de la Commission à qui il était reproché d'avoir fait une erreur de droit en n'appliquant pas le critère de la concurrence. La décision ne détermine pas, à mon avis, que la concurrence ne peut servir de critère pour résoudre un problème de classe ou d'espèce aux termes du *Tarif des douanes*», (à la p. 306).

90. *Supra*, note 88, à la p. 656.

91. *MacMillan & Bloedel (Alberni) Ltd. c. SMRNDA* (1959), 2 R.C.T. 127: infirmé [1965] R.C.S. 366.

92. Cette règle a été suivie dans des décisions subséquentes: par exemple, voir *Central Electric Wire Ltd. c. SMRNDA* (1967), 3 R.C.T. 296; *SMRNDA c. Ferguson Industries Ltd.*, *infra.*, note 94.

93. *Supra*, note 91, (R.C.S.), à la p. 374.

94. *SMRNDA c. Ferguson Industries Ltd.* (1970), 4 R.C.T. 357; infirmé [1973] R.C.S. 21.

95. *Great Canadian Oil Sands Supply Co. Ltd. c. SMRNDA*, [1976] 2 C.F. 281.

96. On doit se rappeler qu'il existe dans la loi des dispositions, sans parler des numéros tarifaires eux-mêmes, qui font mention de marchandises d'une «classe ou espèce» — voir les articles 6 et 7 du *Tarif des douanes*.

97. *Research-Cottrell Ltd. c. SMRNDA* (1967), 3 R.C.T. 251; infirmé [1968] R.C.S. 684.

98. *SMRNDA c. Commission hydroélectrique de Québec* (1968) 4 R.C.T. 113; infirmé [1970] R.C.S. 30, 4 R.C.T. 127.

99. *Id.*, aux p. 34-35 (R.C.S.), aux p. 131-132 (R.C.T.).

100. *Ayerst Organics Ltd. c: SMRNDA* (1970), 4 R.C.T. 404, à la p. 409.

101. *Consumers Gas Co. c. SMRNDA*, [1972] C.F. 1057, à la p. 1062; confirmé [1976] 2 R.C.S. 640, 59 D.L.R. (3d) 610. Il s'agissait de déterminer si des régulateurs étaient utilisés dans la production de gaz.

102. Glanville L. Williams, «Language and the Law» (parties 1-5) (1945) 61 *L.Q.R.* 71, 179, 293, 384; (1946) 62 *L.Q.R.* 387.

103. *Id.*, partie II, à la p. 183.

104. *Id.*, partie II, à la p. 189.

105. *Id.*, partie III, aux p. 298-299.

106. *Id.*, partie III, à la p. 300.

107. *Ibid.*

108. *Re McIntyre Porcupine Mines Ltd. and Morgan* (1921), 49 O.L.R. 214, aux p. 220-221.

109. *Semet-Solvay Co. Ltd. c. SMRNDA* (1958), 2 R.C.T. 47.

110. S.R.C. 1952, c. 58. L'équivalent actuel de cette disposition est le paragraphe 36(1) qui se lit comme suit:

> «(1) Sous réserve de l'article 39, la valeur imposable, nonobstant toute facture ou tout affidavit contraire, doit être la juste valeur marchande, au moment où les effets ont été directement expédiés vers le Canada et à l'endroit d'où ils l'ont été, d'effets pareils lorsqu'ils sont vendus
>
> *a*) à des acheteurs situés à cet endroit et auprès desquels le vendeur s'en tient rigoureusement à la lettre du droit, qui sont au même niveau commercial que l'importateur, ou sensiblement à ce niveau, et

b) en mêmes quantités ou sensiblement en les mêmes quantités, pour la consommation intérieure, dans le cours ordinaire du commerce et à des conditions de concurrence.»

111. *Supra*, note 55.

112. Maintenant devenu les articles 35 et 36 avec quelques variantes. Au moment de l'affaire *Elliott*, l'article 35 se lisait comme suit:

«**35.** (1) Lorsqu'un droit *ad valorem* est imposé sur des effets importés au Canada la valeur imposable doit être déterminée en conformité des dispositions du présent article.

(2) La valeur imposable doit être la juste valeur marchande, à l'époque où les effets ont été expédiés au Canada et à l'endroit d'où ils l'ont été, d'effets pareils lorsqu'ils sont vendus en quantité pareille pour la consommation intérieure, selon la pratique ordinaire du commerce, dans des conditions de pleine concurrence et dans des conditions de vente comparables.

(3) Lorsque la valeur imposable ne peut être déterminée en vertu du paragraphe (2) parce que des effets pareils ne sont pas vendus dans des conditions de vente comparables, la valeur imposable doit être la juste valeur marchande, à l'époque où les effets ont été expédiés au Canada et à l'endroit d'où ils l'ont été, d'effets pareils lorsqu'ils sont vendus en quantités pareilles pour la consommation intérieure, selon la pratique ordinaire du commerce dans des conditions de pleine concurrence.»

113. *Supra*, note 61.

114. *Supra*, note 109.

115. *Supra*, note 79.

116. *Supra*, note 53.

117. *Pfizer Corporation et al. c. La Reine*, [1966] R.C.S. 449.

118. *Supra*, note 94.

119. *Supra*, note 95.

120. Nous savons gré à Grant Deachman, premier vice-président, à Jean Bertrand, membre, et à J. E. Lafrance, secrétaire, de la Commission de nous avoir fait voir l'aspect pratique du sujet de ce chapitre.

121. Aux termes de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi antidumping* les procédures engagées sont désignées comme des «appels» tandis que dans la *Loi sur la taxe d'accise* et dans la *Loi sur l'administration du pétrole*, il est question de «demandes» ou d'«appels par voie d'une demande»: voir Annexe, *infra*, aux p. 142-144. Pour plus de simplicité, dans le présent chapitre les expressions «appels» et «avis d'appels» comprendront à la fois les appels et les demandes, de même que les renvois présentés dans le cadre de l'article 49 de la *Loi sur les douanes*.

122. Les deux lois énoncent seulement que la Commission peut déclarer quel taux de taxe est exigible «[l]orsque se produit un différend ou qu'un doute

existe»: S.R.C. 1970, c. E-13, art. 59; ou «[l]orsque survient un désaccord ou qu'existent des doutes»: S.C. 1974-75-76, c. 47, art. 17 et 65.18.

123. Mais voir S.R.C. c. E-13, art. 44 et 59(4).

124. Essentiellement, le Guide demande qu'on dépose une copie de la décision contestée et qu'on indique la disposition en vertu de laquelle l'appel est logé, les points en litige et la décision recherchée; voir *infra*, aux p. 142-144.

125. Voir *Danmor Shoes*, *supra*, note 72.

126. Par exemple, une demande visant à déterminer qui est responsable du paiement de la taxe d'accise, voir *supra*, aux p. 23-24.

127. La dernière version du Guide mentionne que si l'appel n'a pas été entendu dans un délai de six mois, par la faute de l'appelant, une date d'audience est fixée péremptoirement; voir l'Annexe, *infra*, aux p. 146-147.

128. Voir *infra*, à la p. 147.

129. Pour le débat juridique soulevé par cette question, voir, *infra*, aux p. 59-60.

130. Sur la nature de droit d'appel, voir *supra*, aux p. 000-000. La seule différence réside dans le fait que la *Loi sur les douanes* et la *Loi antidumping* exigent de l'intervenant, mais non de l'appelant ou du sous-ministre, qu'il ait «un intérêt important dans l'appel et [qu'il obtienne] la permission» d'en appeler: S.R.C. 1970, c. C-40, al. 48(1)*c*); S.R.C. 1970, c. A-15, al. 20(1)*c*).

131. De pareilles ententes ne lient pas la Commission; voir *supra*, à la p. 20.

132. *Infra*, aux p. 144-145.

133. La procédure est quelque peu différente lorsqu'il s'agit d'un renvoi dans le cadre de l'article 49 de la *Loi sur les douanes*. Le sous-ministre prend alors l'initiative de la procédure. Voir Annexe, *infra*, à la p. 146.

134. Voir par exemple, *Quality Garment Mfg. Co. Ltd. c. SMRNDA* (1962), 2 R.C.T. 324 et *Maranda et Labrecque c. SMRNDA* (1963), 3 R.C.T. 81.

135. En vertu du paragraphe 5(13), le paragraphe 5(9) s'applique à la fois aux enquêtes et aux appels. Dans *Dorr-Oliver Long Ltd. c. Sherritt Gordon Mines Ltd.* (1959), 2 R.C.T. 113, la question en litige portait sur la classification pour imposition des taux de droits douaniers à certains filtres importés. Il s'agissait en partie de déterminer l'utilisation des filtres mais aucune preuve directe ne portait sur cette utilisation. La Commission accepta une déclaration non contestée contenue dans le mémoire de l'appelante; en appel on prétendit que cela constituait une irrégularité. Le juge Kearney confirma la décision de la Commission: [TRADUCTION] «La Commission du tarif n'est pas liée par les règles de preuve et elle peut accepter des déclarations qui, à son avis, sont exactes même si elles ne sont pas faites sous la foi du serment ou d'une affirmation solennelle . . . » *Ibid*, à la p. 117.

136. Mais voir *infra*, à la p. 578, d'inquiétantes exceptions à ces deux énoncés.

137. Il faut souligner, cependant, l'obligation de rechercher la cohérence dans les décisions: voir *supra*, aux p. 22-23 et particulièrement le texte accompagnant la note 60.

138. Voir *supra*, à la p. 38 nos observations sur le contenu des avis des décisions du sous-ministre.

139. *Infra*, à la p. 127.

140. S.R.C. 1970, c. I-13, l'article 21 se lit comme suit:

«**21.** (1) Lorsqu'un acte ou une chose doit ou peut être accompli par plus de deux personnes, une majorité d'entre elles peut le faire.

(2) Lorsqu'un texte législatif établit un conseil, un office, une cour, une commission ou un autre organisme composé de trois membres ou plus (au présent article, appelé une «association»),

a) Le quorum à une réunion de l'association est constitué par un nombre de membres égal

(i) à la moitié au moins du nombre des membres prévu par le texte législatif, si ce nombre est fixe, et

(ii) si le nombre de membres prévu par le texte législatif n'est pas fixe mais est compris dans des limites comportant un maximum ou un minimum, à la moitié au moins du nombre de membres en fonction, si ce nombre est compris dans ces limites;

b) un acte ou une chose accompli par une majorité des membres de l'association présents à une réunion, si les membres présents constituent un quorum, est censé avoir été accompli par l'association; et

c) une vacance parmi les membres de l'association n'invalide pas sa constitution ni n'atteint le droit d'agir de ses membres en fonctions si leur nombre n'est pas inférieur à celui du quorum.»

141. Le paragraphe 3(9) de la *Loi sur la Commission du tarif* se lit comme suit:

«(9) Une vacance au sein de la Commission n'atteint pas le droit d'agir des autres membres.»

142. *In re La Loi sur la Commission du tarif*, [1977] 2 C.F. 228, aux p. 231-232.

143. *Id.*, à la p. 232.

144. *Ibid.*

145. Ces faits sont relatés dans *Lily Cups Limited c. SMRNDA*, Appel n° 1162 (le 27 juillet 1977).

146. *Leland Electric Canada Ltd. c. SMRNDA* (1960), 2 R.C.T. 81.

147. *Danfoss Mfg. Co. Ltd. c. SMRNDA* (1971), 5 R.C.T. 75.

148. *Re Magnasonic Canada Ltd. c. Le Tribunal antidumping*, [1972] C.F. 1239.

149. *Règles de procédure du tribunal antidumping*, C.R.C. chap. 300, 12. (1) Les exposés, communications écrites ou pièces à l'appui à déposer auprès du Tribunal qui contiennent des renseignements considérés comme confidentiels par la personne qui les dépose doivent être présentés séparément, et chaque page de l'exposé, de la communication ou de la pièce à l'appui doit porter clairement, à la partie supérieure, la mention «En confidence au Tribunal» ou «Confidential to the Tribunal».

(2) Lorsqu'un exposé, une communication écrite ou une pièce à l'appui dont il est question au paragraphe (1) est présenté de plein gré au Tribunal au cours d'une enquête et que le Tribunal ne le considère pas comme confidentiel, ce dernier doit

a) en aviser la personne qui l'a présenté; et

b) informer la personne qu'elle peut

(i) retirer la demande qu'elle a présentée en vue de faire considérer l'exposé, la communication ou la pièce à l'appui comme confidentiel, ou

(ii) demander que l'exposé, la communication ou la pièce à l'appui lui sont retournés.

(3) Lorsque le Tribunal retourne un exposé, une communication écrite ou une pièce à l'appui à la personne qui l'a présenté, en application du sous-alinéa (2)(b)(ii), les renseignements ou éléments de preuve que contient le document ne seront pas censés avoir été présentés au Tribunal.

(4) Les paragraphes (2) et (3) n'empêchent pas la présentation de tout renseignement ou élément de preuve exigé par le Tribunal au cours d'une enquête.

150. *Ibid.*, Règle 24.(1) Sous réserve du paragraphe (2), lorsque le Tribunal ordonne que des éléments de preuve et des renseignements fournis ou obtenus au cours d'une audience quelconque soient étudiés à huis clos, seules la ou les personnes qui présentent ces renseignements ou ces éléments de preuve, peuvent assister à l'audience.

(2) Le Tribunal peut autoriser un procureur qui n'est pas une partie intéressée plaidant sa propre cause à assister à une audience à huis clos si ce procureur s'engage à ne pas dévoiler à qui que ce soit les éléments de preuve ou renseignements fournis ou obtenus en sa présence au cours de cette audience.

151. Voir Philip Slayton, *Le Tribunal antidumping* (1979), Commission de réforme du droit du Canada, aux p. 20-23.

152. *Sarco Canada Ltd. c. Le Tribunal antidumping*, [1979] 1 C.F. 247, à la p. 265.

153. Voir *supra*, à la p. 51.

154. *Accessories Machinery Ltd. c. SMRNDA* (1960), 2 R.C.T. 190: la même déclaration fut rendue à l'égard de vingt-deux autres appels entendus en même temps.

155. *Frito-Lay Canada Ltd. c. SMRNDA*, (Appel n° 1241), *Calfax Int'l Inc. c. SMRNDA*, (Appel n° 1264), *Hostess Food Products Ltd. c. SMRNDA*, (Appel n° 1272) (le 10 avril 1978), à la p. 9.

156. Renvoi n° 154 (produits d'huiles comestibles) (1978).

157. C.F.A., appel n° 293-78, *Dossier d'appel*, aux p. 279-286.

158. *Frito-Lay*, *supra*, note 155, à la p. 9. Le juge en chef Thurlow, rendant sur le banc la décision unanime de la cour, rejeta l'appel, en partie parce que «l'allégation des appelantes selon laquelle il y aurait eu manquement à la justice naturelle [n'avait] pas été prouvée» car il n'y avait rien dans le dossier de documentation de pertinent ou de litigieux qui aurait pu être relié à l'affaire Frito-Lay: *supra*, note 157 (le 11 juin 1980).

159. *Supra*, à la p. 11.

160. [1980] 2 C.F. 142.

161. S.C. 1970-71-72, c. 11.

162. À comparer avec le paragraphe 9(3) de la *Loi sur la Commission de revision de l'impôt* qui prévoit que les appels sont entendus, déterminés et jugés par un seul et même membre.

163. *Supra*, note 67.

164. S.C. 1950, c. 52. La modification ajouta le paragraphe 5(13) dont le texte figure *supra*, à la p. 16.

165. S.C. 1950, c. 13, art. 3. Le paragraphe suivant fut ajouté à l'article 49:

> «Avis d'audition d'un appel en vertu du paragraphe premier doit être publié dans la *Gazette du Canada* au moins vingt et un jours avant la date de l'audition et toute personne qui, à cette date ou avant cette date, signifie au secrétaire de la Commission du tarif qu'elle comparaîtra, peut être entendue sur l'appel.»

166. S.C. 1951, c. 28, art. 8.

167. Pour une légère différence à l'égard du droit d'appel, voir *supra*, note 130.

168. *Infra*, à la p. 141.

169. Voir par ex. *supra*, aux p. 15-16.

170. *Supra*, note 149. Voir *Slayton*, *supra*, note 151, aux p. 50 et suivantes.

171. *Id.*, aux p. 20-23.

172. *Id.*, aux p. 63-64, 75.

173. *Elias Bros. Inc. c. SMRNDA* (1950), 1 R.C.T. 29. La Commission conclua que des pots à biscuits étaient destinés à servir plutôt qu'à entreposer des aliments et qu'ils étaient par conséquent exempts de la taxe d'accise à titre d'«articles destinés à la préparation ou au service des aliments et breuvages» aux termes de l'alinéa 14*c*) de l'Annexe 1 de la *Loi sur la taxe d'accise*.

174. *Quebec and Ontario Transportation Co. Ltd. c. SMRNDA* (1968), 4 R.C.T. 212. L'appel portait sur la valeur imposable.

175. *General Mills Canada Limited c. SMRNDA*, Appels n°s 1407 et 1411 (le 3 juillet 1979). La Commission décida que des tablettes de granola devaient être classées sous la rubrique des préparations alimentaires de céréales (numéro tarifaire 4505-1) plutôt que sous la rubrique des confiseries (numéro tarifaire 14100-1).

176. *SF Products Canada Ltd. c. SMRNDA* (1966), 3 R.C.T. 245. La Commission devait décider si les séchoirs étaient d'une classe ou espèce fabriquée au Canada.

177. *Tropic-Cal of Canada Ltd. c. SMRNDA*, Appel n° 1026 (le 2 octobre 1974).

178. *Woburn Chemicals Ltd. c. SMRNDA* (1951), 1 R.C.T. 40: *Status Shoe Corp. of Canada Ltd c. SMRNDA* (1969), 4 R.C.T. 289.

179. *Pentagon Construction c. Procureur général du Canada* (1959), 2 R.C.T. 416.

180. *H. Bedos & Company (Canada) Inc. c. SMRNDA* (1962), 2 R.C.T. 264. La même déclaration fut rendue dans les appels n°s 578, 579, 580, qui furent entendus en même temps que l'affaire *Bedos*.

181. *Nabisco Foods Ltd. c. SMRNDA* (1961), 2 R.C.T. 132.

182. *Supra*, note 55.

183. Voir *Hunt Foods, supra*, note 53, sur la situation des tierces parties devant la Commission.

184. *Pedwell Lumber Co. Ltd. c. SMRNDA* (1967), 4 R.C.T. 8; *Barwood Flooring Canada Ltd. c. SMRNDA* (1967), 4 R.C.T. 8.

185. S.R.C. 1952, c. 100, art. 37: Lorsque des marchandises frappées de taxe en vertu de la présente Partie (soit la Partie VI relative à l'impôt de consommation ou de vente) ou de la Partie IV sont vendues à un prix qui, de l'avis du Ministre, est inférieur au prix raisonnable sur lequel la taxe devrait être imposée, le Ministre a le pouvoir de fixer le prix raisonnable, et le contribuable doit acquitter la taxe sur le prix ainsi fixé. (Maintenant S.R.C. 1970, c. E-13, art. 34).

186. *Supra*, note 61.

187. *Victoria Wholesale Souvenirs Ltd. c. SMRNDA*, Appel n° 973 (le 4 décembre 1972).

188. *The Children's Apparel Manufacturers' Assoc. c. SMRNDA* (1967), 4 R.C.T. 27.

189. *Rexall Drug Co. Ltd. c. SMRNDA* (1966), 3 R.C.T. 309.

190. *International Metal Fabricators Inc. c. SMRNDA* (1971), 5 R.C.T. 337.

191. (5) Lorsque la valeur normale des marchandises ne peut être déterminée en vertu du paragraphe (1) en raison du fait qu'il n'y avait pas un nombre suffisant de ventes de marchandises semblables répondant à toutes les modalités qui sont visées dans ce paragraphe ou qui sont

applicables en vertu du paragraphe (2), la valeur normale des marchandises doit être déterminée, au gré du sous-ministre, dans tout cas ou toute catégorie de cas,

a) comme étant le prix de marchandises semblables lorsqu'elles sont vendues par l'exportateur à des importateurs dans tout pays autre que le Canada pendant la période visée à l'alinéa (1)*c*) qui, de l'avis du sous-ministre, reflète équitablement leur valeur marchande à l'époque de la vente des marchandises à l'importateur au Canada, corrigé par les règlements pour refléter les différences dans les modalités de vente, d'imposition et les autres différences relatives à la comparabilité des prix entre la vente des marchandises à l'importateur au Canada et les ventes de marchandises semblables par l'exportateur à des importateurs dans tout pays autre que le Canada mais sans aucun autre dégrèvement affectant la comparabilité des prix; ou

b) comme étant l'ensemble

(i) du coût de production des marchandises, et

(ii) d'un montant pour les frais administratifs, les frais de vente et tous autres frais ainsi que pour les bénéfices,

calculés de la manière que peuvent prescrire les règlements.

192. *Danmor Shoe Co. Ltd. c. SMRNDA,* (Appel n° 1010); *Creative Shoes Ltd. c. SMRNDA,* (Appel n° 1011); *Créations Marie-Claude Inc. c. SMRNDA,* (Appel n° 1012); *General Footwear Co. Ltd. c. SMRNDA,* (Appel n° 1062); *Crosley Shoe Corp. Ltd. c. SMRNDA,* (Appel n° 1063); *Créations Marie-Claude Inc. c. SMRNDA*, (Appel n° 1067). Les six appels ont fait l'objet d'une décision de la Commission du tarif rendue le 4 août 1975. Voir Slayton, *supra*, note 151 aux p. 19-20, où l'on fait l'historique de ces affaires.

193. S.R.C. 1970, c. A-15, art. 11: Lorsque, de l'avis du sous-ministre, des renseignements suffisants n'ont pas été fournis ou ne sont pas disponibles pour permettre de déterminer la valeur normale ou le prix à l'exportation en vertu de l'article 9 ou 10, la valeur normale ou le prix à l'exportation, selon le cas, sont déterminés de la manière que prescrit le Ministre.

194. *Caribex Seafoods Ltd. c. SMRNDA* (le 31 janvier 1978).

195. S.R.C. 1970, c. O-2.

196. *Unit Rig and Equipment Co. (Canada) Ltd. c. SMRNDA* (le 22 septembre 1978).

197. Voir Slayton, *supra*, note 151, aux p. 36-38.

198. *Magnasonic Canada Ltd. c. SMRNDA* (le 29 août 1978).

199. Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les douanes* sont les suivantes:

«**41.** (1) Nonobstant toute disposition de la présente loi, lorsque la valeur imposable déterminée selon les articles 36 à 40 est inférieure au montant auquel les effets ont été vendus à l'acheteur, au Canada, non compris les frais sur lesdits effets après leur expédition du pays d'exportation, la valeur imposable doit être le montant auquel les effets

ont été vendus, moins le montant, le cas échéant, qui représente la diminution de la juste valeur marchande des effets entre le moment de l'achat et celui de l'exportation.

42. (2) On doit ajouter à la valeur imposable, déterminée selon les articles 36 à 41, le montant de la cause ou considération ou de la valeur en argent de tout arrangement spécial entre l'exportateur et l'importateur, ou entre toutes personnes y intéressées, en raison de l'exportation desdits effets, ou de leur exportation projetée, ou du droit à des limites territoriales en vue de leur vente ou utilisation.»

200. *Woodward Stores Ltd. c. SMRNDA*, Appel n° 1060 (le 27 novembre 1974).

201. *Northwest Rubber Mats Ltd. c. SMRNDA*, Appel n° 1425 (le 18 juin 1979).

202. Le paragraphe 29(3) de la loi prévoit que:

(3) Ne sont imposés, prélevés et perçus que les cinq douzièmes de la taxe prévue par l'article 27 sur la vente ou l'importation des articles énumérés à l'annexe V.

La partie pertinente de l'annexe V est la suivante:

«Partie I

. . .

6. Carreaux de carrelage et revêtements composés, non découpés, à surface dure, devant être fixés à demeure au plancher, et supports de ces articles; matériaux devant être incorporés dans les planchers de terrazo.

203. *Parsons-Steiner Ltd. c. SMRNDA* (1950), 1 R.C.T. 32.

204. *Campbell Soup Co. Ltd. c. SMRNDA* (1950), 1 R.C.T. 33.

205. *Sherwin-Williams Co. of Canada, Ltd. c. SMRNDA* (1950), 1 R.C.T. 35.

206. *J. H. Ryder Machinery Co. Ltd. c. SMRNDA* (1952), 1 R.C.T. 66.

207. *Carl Zeiss Canada Ltd. c. SMRNDA et al.* (1967), 4 R.C.T. 31.

208. *Canadian Housewares Ltd. c. SMRNDA* (1949), 1 R.C.T. 8.

209. *F. Walter Perkin c. SMRNDA* (1951), 1 R.C.T. 61.

210. *Essex Hybrid Seed Co. Ltd. c. SMRNDA* (1961), 2 R.C.T. 254.

211. *Lyman Tube & Bearings Ltd. c. SMRNDA* (1960), 2 R.C.T. 3.

212. *The Eastern Car Co. Ltd. c. SMRNDA* (1953), 1 R.C.T. 111.

213. Le paragraphe 6(10) du *Tarif des douanes* de 1960 est maintenant l'article 6 du c. C-41 des S.R.C. 1970.

214. *Supra*, note 154. Voir les commentaires sur les arrêts *MacMillan & Bloedel* et *Ferguson Industries*, *supra*, aux p. 34-35.

215. Mais voir *Renvoi par le SMRNDA re la classification des tissus* (1951), 1 R.C.T. 26. La Commission y disait qu'il est [TRADUCTION] «considéré

que l'«espèce» d'un tissu se définit selon son utilisation finale. Ceci expliquerait pourquoi nous pouvons, dans notre décision, accepter un certain tissu comme appartenant à une espèce NON FABRIQUÉE AU CANADA lorsqu'il est employé dans la confection de cravates, mais à une espèce FABRIQUÉE AU CANADA lorsqu'il est employé dans la confection de foulards ou de cache-nez».

216. *Accessories Machinery Ltd. c. SMRNDA* (1952), 1 R.C.T. 48.

217. *The Toronto Salt Works Ltd. c. SMRNDA* (1954), 1 R.C.T. 169.

218. *J. H. Ryder Machinery Co. Ltd. c. SMRNDA* (1952), 1 R.C.T. 69.

219. *The Singer Mfg. Co. c. SMRNDA* (1962), 2 R.C.T. 301.

220. *Nabisco Foods Ltd. c. SMRNDA* (1961), 2 R.C.T. 131.

221. *Rexair of Canada Ltd. c. SMRNDA* (1953), 1 R.C.T. 129.

222. Maintenant S.R.C. 1970, c. C-40, art. 36 et 37 (comprenant des modifications importantes). L'article se lisait alors comme suit:

35. (1) Lorsqu'un droit *ad valorem* est imposé sur des effets importés au Canada, la valeur imposable doit être la juste valeur marchande de ces effets ou des effets semblables, lorsqu'ils sont vendus pour la consommation intérieure dans le cours ordinaire du commerce, dans des conditions de pleine concurrence, en quantités semblables et dans des conditions de vente comparables, à l'époque où le vendeur de l'extérieur a exporté ces effets à l'acheteur au Canada et à l'endroit d'où ils ont été ainsi exportés, ou, sauf dispositions contraires de la présente loi, le prix auquel le vendeur de l'extérieur a vendu les effets à l'acheteur au Canada, à l'exclusion de tous les frais y afférents après leur expédition de l'endroit d'où ils ont été exportés directement au Canada, selon le plus élevé des deux montants.

(2) Si la juste valeur marchande d'effets quelconques ne peut être déterminée selon le paragraphe premier, leur valeur imposable doit être l'équivalent constatable de cette valeur le plus rapproché.

(3) Si la juste valeur marchande ou l'équivalent de cette valeur ne peut être constaté, la valeur imposable doit être le coût réel de production d'effets semblables à la date de l'expédition vers le Canada, avec un supplément raisonnable pour l'administration, les frais de vente et le profit.

223. S.C. 1955, c. 32, art. 2.

224. *Renvoi par le SMRNDA sur la valeur imposable des films et papiers pour la photographie* (1958), 2 R.C.T. 142.

225. *Supra*, note 178.

226. Paragraphes 3(8) et 5(13).

227. Voir G. Blake, *Customs Administration in Canada: An Essay in Tariff Technology* (Toronto: University of Toronto Press, 1957) aux p. 162-163.

228. Voir le document de travail 17 de la Commission de réforme du droit du Canada, *Les commissions d'enquête: une nouvelle loi* (1977) et le

Rapport sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête (1979).

229. Voir *supra*, note 14.

230. Voir, par exemple, W. S. Culbertson, *Reciprocity* (New York: McMillan & Co., 1937) à la p. 7; S. D. Clark, *The Canadian Manufacturers Association: A Study in Pressure Groups* (Toronto: University of Toronto Press, 1936) chapitres 1 et 2.

231. Voir, J. Freedman, «Expertise and the Administrative Process» (1976) *28 Admin. L. Rev.* 363-78.

232. J. Kindleberger & F. Lindert, *International Economics* (New York: Irwin & Co., 1978) aux p. 3-7.

233. *Id.*, aux p. 86-102.

234. Voir, J. R. Williams, *The Canadian-United States Tariff and Canadian Industry* (Toronto: University of Toronto Press, 1978) aux p. 3-33.

235. Pour un excellent résumé de l'historique du tarif au Canada, voir le document du Conseil économique du Canada, *Au delà des frontières: une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada* (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1975) aux p. 9-24.

236. Voir, par exemple, H. McApinchin, *Incidence du régime tarifaire canadien* (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1979) aux p. 3-31.

237. L'article 16 du *Tarif des douanes* permet au gouverneur en conseil d'établir des commissions d'enquête pour faire enquête sur les ententes, entre producteurs canadiens, visant à restreindre le commerce. Le paragraphe 4(3) de la *Loi sur la Commission du tarif* prévoit que le gouverneur en conseil peut autoriser la Commission de tarif à tenir une enquête en application de l'article 16. Il ne semble exister aucun exemple d'exercice de ce pouvoir de renvoi. La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* a établi la Commission sur les pratiques restrictives du commerce pour faire enquête sur les ententes ou autres pratiques visant à éliminer ou diminuer la concurrence. Il apparaît donc peu probable que la Commission soit appelée à mener une enquête aux termes de l'article 16 du *Tarif des douanes*.

Le paragraphe 4(4) de la *Loi sur la Commission du tarif* contient les dispositions suivantes:

«La Commission est aussi tenue d'enquêter sur toute autre question ou chose relative au commerce du Canada que le gouverneur en conseil juge à propos de lui soumettre en vue d'une enquête et d'un rapport.»

238. Normalement la Commission rédige elle-même la lettre de renvoi pour le Ministre, après une période de consultation avec les fonctionnaires du ministère.

239. *Rapport de la Commission du tarif sur l'enquête ordonnée par le ministre des Finances au sujet de la levure de boulangerie*: Renvoi n° 153 (Ottawa: Approvisionnements et Services, 1978). Voir les termes complets du

mandat à la page 1. (Ces rapports sont ci-après mentionnés de façon abrégée, par exemple: *Rapport* sur le Renvoi n° 153 (levure de boulangerie) (1978)).

240. Entrevue avec M. Joseph Loomer, sous-ministre adjoint au ministère des Finances, le 14 août 1979, à Ottawa.

241. Voir, par exemple, K. E. Eaton et N. A. Chalmers, *Canadian Law of Customs and Excise* (Toronto: Canada Law Book, 1968) aux p. 85-120.

242. L'article 6 du *Tarif des douanes* prévoit:

«**6.** Aux fins de la présente loi, les marchandises ne sont pas censées appartenir à une classe ou à une espèce fabriquée ou produite au Canada, à moins qu'elles ne soient ainsi fabriquées ou produites en quantités importantes. Le gouverneur en conseil peut prescrire que ces quantités, pour être importantes, doivent suffire à fournir un certain pourcentage de la consommation canadienne normale, et il a la faculté de fixer ces pourcentages.»

Le décret C.P. 1618 du 2 juillet 1936 prévoit que:

[TRADUCTION] «Des articles ne sont pas censés appartenir à une classe ou espèce fabriquée ou produite au Canada à moins qu'ils ne soient fabriqués ou produits au Canada en quantité suffisante pour fournir dix pour cent de la consommation canadienne normale.»

243. Dans le Renvoi n° 139 (produits de fer ou d'acier utilisés dans l'industrie de la construction navale, 1967), les producteurs d'acier canadiens demandaient l'abolition de l'exemption des droits s'appliquant aux produits de fer ou d'acier utilisés dans la construction navale. C'est l'abandon d'un programme en vertu duquel des subventions avaient été, pendant longtemps, versées pour promouvoir le développement de l'industrie navale canadienne, qui amena les producteurs d'acier à rechercher l'abolition de l'exemption. Ce programme exigeait des constructeurs canadiens un apport de produits fabriqués au Canada pour être admissibles aux subventions. Cette exigence de «contenu canadien» avait donc pris la place d'une protection tarifaire à l'égard des fabricants de produits utilisés dans la construction navale. Lorsque le programme de subventions fut aboli, les producteurs d'acier organisèrent une campagne pour obtenir une véritable protection tarifaire.

244. Les trois appels interjetés en vertu du numéro tarifaire 40920-7, lequel décrit de nombreuses catégories de machines ou d'outillage utilisés pour le classement et l'empaquetage, sont commentés dans le *Rapport* de la Commission sur le Renvoi n° 137 (machinerie et outillage utilisés pour les fruits frais et le légumes frais) (1966), aux p. 53-54.

245. *Supra*, note 239.

246. *Bowes Co. Ltd. c. SMRNDA* (1971), 5 R.C.T. 150.

247. Levure, vivante ou active, d'une teneur en humidité de plus de 15 pour cent, produite par Anheuser-Busch, Inc., St. Louis, Missouri, États-Unis d'Amérique (ADT-6-75) (29 janvier 1976); conclusion d'aucun préjudice sensible.

248. *Supra*, note 239, à la p. 44.

249. Voir la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, S.R.C. 1970, c. E-17, par. 5(2), qui permet au gouverneur en conseil d'imposer certains contrôles pour protéger les industries canadiennes d'une concurrence leur causant un préjudice.

250. Ces trois appels sont commentés dans le *Rapport* de la Commission sur le Renvoi n° 154 (produits d'huiles comestibles) (1978) aux p. 19-20. Le numéro tarifaire 1305-1 parle de «graisses alimentaires mélangées et produits similaires, n.d.».

251. *Supra*, note 53.

252. *Supra*, note 250, à la p. 1.

253. *Id.*, à la p. 17.

254. *Rapport des délibérations* de l'audience publique sur le Renvoi n° 154, à la p. 7.

255. *Id.*, aux p. 8-9.

256. Anthony Downs donne comme exemple la question de modification d'un tarif: il est très difficile dans un cas semblable d'organiser parmi les consommateurs un lobby efficace pour obtenir une réduction de 50¢ sur le prix que chaque canadien paie pour ses chaussures. Si d'un point de vue global les intérêts en jeu sont considérables, ils apparaissent minimes lorsqu'ils sont envisagés dans une perspective individuelle. A. Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Free Press, 1959) à la p. 255.

257. *Rapport* sur le Renvoi n° 155 (exemption de droits pour certaines institutions et marchandises) (1978), à la p. 5.

258. *Rapport* sur le Renvoi n° 150 (ordinateurs et matériel connexe de télécommunications) (1976), aux p. 301-334.

259. *Supra*, note 257, à la p. 6.

260. *Rapport des délibérations* de l'audience publique sur le Renvoi n° 155, vol. 2, à la p. 537.

261. *Id.*, à la p. 539.

262. Entrevue avec le Dr. W. L. Posthumus, Directeur des recherches de la Commission du tarif, le 13 août 1979, à Ottawa.

263. *Rapport* sur le Renvoi n° 149 (bateaux de plaisance) (1976) à la p. 13.

264. Voir, par exemple, *id.*, aux p. 19-28; *Rapport* sur le Renvoi n° 145 (vêtements de dessus tricotés) (1978) aux p. 17-28.

265. *Supra*, note 263, à la p. 299.

266. *Id.*, à la p. 300.

267. Par exemple, dans le Renvoi n° 149, la Commission ajouta cette mise en garde à son analyse des données sur les coûts et bénéfices de l'industrie:

«Finalement, alors que l'enquête par questionnaire de la Commission, effectuée sur l'industrie pour l'année 1971, a permis de contacter un échantillon représentatif des fabricants d'embarcations de plaisance et a produit ainsi des résultats auparavant non disponibles, les données obtenues, sous certains aspects du moins, restent fragmentaires ou ne peuvent être révélées en raison de leur caractère confidentiel. Dans d'autres cas, il s'est avéré impossible d'obtenir des renseignements suffisamment comparables (par exemple en ce qui concerne les coûts de production) en raison de différences majeures ou de carences dans la comptabilité des établissements concernés.»

Supra, note 263, aux p. 14-15.

268. *Rapport* sur le Renvoi n° 140 (légumes de serre chaude) (1969), à la p. 153.

269. *Supra*, note 262.

270. *Supra*, note 260, aux p. 3-4.

271. Le Renvoi n° 149 contient le commentaire suivant sur la distinction entre une protection nominale et une protection «effective»:

«Le fabricant canadien est protégé de la concurrence étrangère conformément au taux nominal prévu par le *Tarif des douanes* en fonction de l'article qu'il produit. Cependant, dans la plupart des cas, le «bénéfice» de cette protection tarifaire nominale ne lui revient pas entièrement. Il en utilise une partie du moins pour couvrir le «coût» de la protection douanière fournie à ses fournisseurs de matériaux, de pièces, d'accessoires, d'équipement, etc. On mesure la «protection effective» ou réelle du fabricant par la différence entre le «bénéfice» qu'il tire de la protection nominale pour sa production et le «coût» ajouté au prix des produits de base par ses fournisseurs et qu'il doit payer en échange de cette protection. Le montant de cette différence ou protection effective, mesuré en fonction de la production nette ou «valeur ajoutée» du fabricant, indique le taux de protection effective.»

Supra, note 263, à la p. 303.

272. *Rapport* sur le Renvoi n° 151 (filaments et fibres de verre) (1977), à la p. 79.

273. *Supra*, note 250.

274. Affaire *Hunt Foods*, *supra*, note 53.

275. *Supra*, note 254, à la p. 8.

276. *Supra*, note 272, à la p. 86.

277. *Id.*, à la p. 86.

278. *Supra*, note 263, aux p. 302-303.

279. *Supra*, note 258, aux p. 338-341.

280. *Supra*, note 263, à la p. 396.

281. *Id.*, à la p. 400.

282. *Supra*, note 268, à la p. 153.

283. Voir, par exemple, *supra*, note 268, aux p. 298-301. Dans cette partie du *Rapport* la Commission donne en détail la ventilation des coûts et bénéfices des diverses mesures tarifaires possibles.

284. *Supra*, note 260, à la p. 6.

285. *Supra*, note 257, à la p. 34.

286. *Id.*, aux p. 21-33.

287. K. C. Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry* (Chicago: University of Illinois Press, 1971) aux p. 57-59; A. Sofaer, «Judicial Control of Informal Discretionary Adjudication and Enforcement» (1972) 72 *Colum. L. Rev.* 1293.

288. Voir, par exemple, D. J. Mullan, «Fairness: The New Natural Justice?» (1975) 25 *U.T.L.J.* 281: *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commr's. of Police* [1979] 1 R.C.S. 311.

289. Voir *supra*, aux p. 57-58, le texte du paragraphe 5(13).

290. Voir, par exemple, l'arrêt *Magnasonic*, *supra*, note 148; H. N. Janisch, «Fairness: Confidentiality and Staff Studies» dans H. N. Janisch (éd.), *Current Issues in Administrative Law* (Halifax: Dalhousie Continuing Legal Education Series, n° 7, 1975) à la p. 14.

291. Voir *supra*, aux p. 57-58.

292. *Renvoi par le sous-ministre du Revenu national sur la reclassification de la cire minérale* (1950), 1 R.C.T. 38, aux p. 38-39.

293. Voir, par exemple, *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; P. Hogg, *The Constitutional Law of Canada*, (Toronto: Carswell & Co., 1977) à la p. 395.

294. *Supra*, note 44.

295. L'affaire *Javex Company*, *supra*, note 57. Voir aussi *supra*, la note 60 et le texte qui l'accompagne.

296. *Supra*, notes 148 et 152.

297. *Supra*, note 74.

298. *Supra*, note 94.

299. Warren Grover et Frank Iacobucci, «Introduction», dans Grover and Iacobucci (éd.), *Materials on Canadian Income Tax*, Troisième édition, (Toronto: Richard de Boo, 1976) à la p. 38.

300. Joseph T. Thorson, «Form and Substance» (1966) 14 *Can. Tax J.* 59, à la p. 60.

301. *Id.*, à la p. 61.

302. Voir *supra*, aux p. 37-38.

303. Voir, par exemple, J. Williams, «Securing Fairness and Regularity in

Administrative Proceedings» (1977) 29 *Admin. L. Rev.* 1; J. Quinn «Institutional Design and Canadian Merger Policy» dans J. R. S. Prichard, et al. (éd.), *Canadian Competition Policy: Essays in Law and Economics* (Toronto: Butterworths, 1979) aux p. 279-281.

304. À l'occasion, le ministère du Revenu national a déféré les plaintes de fabricants canadiens à la Commission du tarif par application du paragraphe 49(1) de la *Loi sur les douanes*; le paragraphe 49(2) prévoit qu'un renvoi en vertu du paragraphe 49(1) «. . . doit être considéré comme un appel à la Commission du tarif». Si la prétention d'un producteur canadien n'est pas soumise à la Commission aux termes de l'article 49, il ne peut obtenir l'examen de la question par la Commission que s'il importe la marchandise en cause, obtient une décision du sous-ministre et en appelle à la Commission du tarif sous prétexte qu'on a été trop indulgent à son égard. Il faudrait souligner que cette procédure n'est pas permise par la *Customs Court* des États-Unis depuis 1913. Voir G. A. Elliott, *Tariff Procedures and Trade Barriers* (Toronto: University of Toronto Press, 1955) aux p. 61-62.

305. *The Tariff Act of 1930*, 28 U.S.C. 2634, et ses modifications (1977).

306. Voir, R. F. Strum, *A Manual of Customs Law*, (New York: American Importers Assn., 1974) aux p. 20-21.

307. *Id.*, aux p. 21-22.

308. Voir, par exemple, *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138.

309. Allocution prononcée le 28 avril 1977, à Toronto, par M. Grant Deachman, membre de la Commission du tarif, devant l'Association canadienne des importateurs.

310. Les dispositions relatives au tarif variable contenues dans le *Fordney-McCumber Tariff Act of 1922*, 42 U.S. Stat. 941 (1922), ont transformé la commission américaine du tarif d'un organisme visant essentiellement à recueillir des données en un organisme que l'on pourrait qualifier de régulateur. Le but déclaré du tarif de 1922 était de niveler le coût de production des producteurs américains avec ceux de leurs concurrents étrangers. Même les partisans d'un «tarif scientifique» mirent en doute l'exactitude probable des analyses économiques requises et supputèrent les conséquences que pourraient avoir sur ces analyses des modifications rapides des conditions du marché. Voir, par exemple, Bronz, «The Tariff Commission as a Regulatory Agency» (1961), 61 *Colum. L. Rev.* 463, à la p. 466.

311. Voir, par exemple, Brown-John, «Advisory Agencies in Canada: An Introduction» (1979) 22 *Admin. Pub. Can.* 72.

312. D. Hartle, *Public Policy Decision Making and Regulation* (1979, Institut de recherches politiques) aux p. 93-94.

313. Voir, *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*, S.C. 1970-71-72, c. 39.

DEPT. OF JUSTICE
MIN DE LA JUSTICE

OCT 3 1 2003

LIBRARY BIBLIOTHÈQUE
CANADA