

A-245-09  
2010 FCA 61

A-245-09  
2010 CAF 61

**The President of the Canada Border Services Agency  
and the Attorney General of Canada** (*Appellants*)

**Le président de l'Agence des services frontaliers du  
Canada et le procureur général du Canada** (*appelants*)

v.

c.

**C.B. Powell Limited** (*Respondent*)

**C.B. Powell Limited** (*intimée*)

**INDEXED AS: C.B. POWELL LIMITED v. CANADA (BORDER  
SERVICES AGENCY)**

**RÉPERTORIÉ : C.B. POWELL LIMITED c. CANADA (AGENCE  
DES SERVICES FRONTALIERS)**

Federal Court of Appeal, Nadon, Evans and Stratas  
J.J.A.—Montréal, February 2; Ottawa, February 23,  
2010.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Evans et Stratas,  
J.C.A.—Montréal, 2 février; Ottawa, 23 février 2010.

*Customs and Excise — Customs Act — Appeal from Federal Court decision allowing judicial review seeking declaration that lack of jurisdiction ruling by President of Canadian Border Services Agency a “decision” appealable to the Canadian International Trade Tribunal (C.I.T.T.) under Customs Act, s. 67(1) — Respondent submitting customs form, subsequently realizing that incorrect tariff treatment claimed — President declining to conduct re-determination under Act, s. 60(1) — Respondent not appealing to C.I.T.T. but applying for judicial review before Federal Court — Federal Court finding President’s refusal to exercise jurisdiction “decision” appealable to C.I.T.T. — Whether presence of jurisdictional issue exceptional circumstance allowing party to launch judicial review before administrative process completed — Adjudications, appeals under Customs Act not allowing courts to become involved — Jurisdictional issues not exceptional circumstance justifying court intervention — “Jurisdiction” label to justify judicial interference not appropriate herein — Determination of “jurisdiction” by President involving same questions of law, fact that President normally considers — Calling one ruling “jurisdictional”, not the other result-oriented labelling — Respondent not entitled to bypass appeal to C.I.T.T. herein — Not for Federal Court, this Court, to interpret word “decision” in s. 67(1), but for C.I.T.T. — Mueller Canada Inc. v. Minister of National Revenue not supporting belief that only Federal Court can rule that “non-decision” or “jurisdictional decision” a “decision” under s. 67(1) or that only “decisions on the merits” can be appealed to C.I.T.T. — Rule against judicial interference with ongoing administrative processes applying herein — Appeal allowed.*

*Douanes et Accise — Loi sur les douanes — Appel interjeté à l'encontre d'une décision par laquelle la Cour fédérale a accueilli une demande de contrôle judiciaire présentée en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que la décision du président de l'Agence des services frontaliers du Canada était une « décision » dont on pouvait interjeter appel devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (le T.C.C.E.) en vertu de l'art. 67(1) de la Loi sur les douanes — L'intimée avait remis une déclaration de douane et avait ensuite découvert qu'elle avait réclamé le mauvais traitement tarifaire — Le président a refusé de se livrer à une révision en vertu de l'art. 60(1) de la Loi — L'intimée n'a pas interjeté appel devant le T.C.C.E., elle s'est plutôt adressée à la Cour fédérale par voie de demande de contrôle judiciaire — La Cour fédérale a déclaré que la décision par laquelle le président a refusé d'exercer sa compétence pouvait faire l'objet d'un appel au T.C.C.E. — Il s'agissait de savoir si l'existence d'une question de compétence constituait une circonstance exceptionnelle permettant à une partie d'introduire une demande de contrôle judiciaire avant que le processus administratif ne soit complété — Les décisions et les appels en vertu de la Loi sur les douanes ne permettent pas aux tribunaux judiciaires d'intervenir — Les questions de compétence ne constituent pas des circonstances exceptionnelles justifiant l'intervention de tribunaux judiciaires — Le recours à l'étiquette « compétence » pour justifier l'intervention des tribunaux judiciaires ne convenait pas en l'espèce — La détermination de la « compétence » par le président porte sur les questions de droit et les questions de fait que le président examine normalement — Lorsqu'on qualifie une décision de décision « en matière de compétence » et refuse d'accoler le même qualificatif à l'autre, on procède à une qualification axée sur le résultat recherché — En l'espèce, l'intimée ne pouvait pas contourner l'appel au T.C.C.E. — Il n'appartient ni à la Cour fédérale ni à notre Cour d'interpréter le mot « décision » à l'art. 67(1); cette tâche revient au T.C.C.E. — L'affaire*

This was an appeal from a Federal Court decision allowing an application for judicial review seeking a declaration to the effect that the ruling of the President of the Canadian Border Services Agency (CBSA) that he did not have jurisdiction was a “decision” that could be appealed to the Canadian International Trade Tribunal (C.I.T.T.) under subsection 67(1) of the *Customs Act*.

The respondent had submitted a customs form to the CBSA for imported goods. The CBSA did not go beyond the form and the value for duty of the goods were deemed to be determined by what had been entered. An audit of the form revealed a mistaken tariff classification number and the CBSA invited the respondent to examine the matter before issuing a re-determination under section 59 of the Act. The respondent accepted that the classification number it had entered was wrong, but discovered that it also should have claimed a different tariff treatment. The prescribed delay to correct the tariff treatment had passed, but the respondent nevertheless advised the CBSA of the mistake. In issuing its re-determination, the CBSA corrected the classification number, but left the tariff treatment unchanged. The President declined to conduct a re-determination of the tariff treatment because the CBSA had not determined tariff treatment earlier, and therefore there was nothing for him to re-determine under subsection 60(1) of the Act. Rather than pursuing an appeal before the C.I.T.T., the respondent proceeded to the Federal Court by way of judicial review. The Federal Court, citing *Mueller Canada Inc. v. Minister of National Revenue (Mueller)*, declared that the President’s negative decision could be appealed to the C.I.T.T.

At issue was whether the presence of a jurisdictional issue is an exceptional circumstance that allows a party to launch a judicial review before the administrative process has been completed.

*Held*, the appeal should be allowed.

Parliament established an administrative process of adjudications and appeals under the *Customs Act* that does not allow

*Mueller Canada Inc. c. Canada (Ministre du Revenu national – M.R.N.) ne confirme pas l’opinion que seule la Cour fédérale est habilitée à déclarer qu’une « non-décision » ou une « décision en matière de compétence » constitue une « décision » au sens de l’art. 67(1) ou que seules les « décisions sur le fond » peuvent être portées en appel au T.C.C.E. — Le principe interdisant l’ingérence tribunaux dans les processus administratifs en cours s’appliquait en l’espèce — Appel accueilli.*

Il s’agissait d’un appel interjeté à l’encontre d’une décision par laquelle la Cour fédérale a accueilli une demande de contrôle judiciaire présentée en vue d’obtenir un jugement déclaratoire portant que la décision du président de l’Agence des services frontaliers du Canada (l’ASFC) selon laquelle il n’avait pas compétence était une « décision » dont on pouvait interjeter appel devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (le T.C.C.E.) en vertu du paragraphe 67(1) de la *Loi sur les douanes*.

L’intimée avait remis une déclaration de douane à l’ASFC relativement à des marchandises importées. L’ASFC n’est pas allée au-delà des mots énoncés dans la déclaration et la valeur en douane des marchandises a été considérée comme ayant été déterminée selon les énonciations de l’auteur de la déclaration. À la suite d’une vérification de la déclaration, l’ASFC a découvert que le numéro de classement tarifaire était erroné et elle a invité l’intimée à examiner la question avant de procéder à la révision prévue à l’article 59 de la Loi. L’intimée a admis qu’elle n’avait pas inscrit le bon numéro de classement, mais elle a découvert qu’elle aurait aussi dû réclamer un traitement tarifaire différent. Le délai prévu par la loi pour corriger le traitement tarifaire était écoulé, mais l’intimée a néanmoins informé l’ASFC de l’erreur. Lorsqu’elle a procédé à sa révision, l’ASFC a corrigé le numéro de classement, mais n’a pas modifié le traitement tarifaire. Le président a refusé de réviser le traitement tarifaire parce que l’ASFC ne s’était pas déjà prononcée sur le traitement tarifaire, et il n’y avait donc rien à réviser au sens du paragraphe 60(1) de la Loi. Au lieu d’interjeter appel devant le T.C.C.E., l’intimée s’est adressée à la Cour fédérale par voie de demande de contrôle judiciaire. La Cour fédérale, invoquant l’affaire *Canada (Ministre du Revenu national – M.R.N.) (Mueller)*, a déclaré que la décision défavorable du président pouvait faire l’objet d’un appel au T.C.C.E.

La question litigieuse était celle de savoir si l’existence d’une question de compétence constitue une circonstance exceptionnelle qui permet à une partie d’introduire une demande de contrôle judiciaire avant que le processus administratif ne soit complété.

*Jugement* : l’appel doit être accueilli.

Le législateur fédéral a établi un processus administratif qui consiste en une série de décisions et d’appels en vertu de la *Loi*

the courts, absent exceptional circumstances, to become involved before this process is completed. The presence of jurisdictional issues is not an exceptional circumstance justifying early recourse to courts. The use of the label “jurisdiction” to justify judicial interference with ongoing administrative process is not appropriate. The inappropriateness of this labelling approach is well-illustrated by the ruling of the President in this case. The President considered his “jurisdiction” by interpreting subsection 60(1), determining the nature of the respondent’s request for a ruling, and deciding whether this request fell within the scope of subsection 60(1) as interpreted. These questions of law, of fact, and of mixed fact and law, respectively, are the same questions that the President normally considers when determining the nature of imported goods, what classifications are legally available, and what classifications ought to apply to these goods. Calling one ruling “jurisdictional” and not the other, when they are both the same type, is result-oriented labelling. Applying the “jurisdictional” label to the ruling of the President under subsection 60(1) in this case did not permit the respondent to proceed to the Federal Court, bypassing the remainder of the administrative process, namely the appeal to the C.I.T.T. under subsection 67(1). It is not for the Federal Court or this Court to interpret the word “decision” in subsection 67(1) and determine whether the C.I.T.T. can hear the respondent’s appeal. That is the task of the C.I.T.T. when an appeal is brought to it under subsection 67(1). *Mueller* does not support the belief that only the Federal Court can rule that a “non-decision” or “jurisdictional decision” is a “decision” under subsection 67(1), or that only “decisions on the merits” can be appealed to the C.I.T.T. under subsection 67(1). It was not the task of the Federal Court in *Mueller* to interpret the word “decision”. The normal rule against judicial interference with ongoing administrative processes applies herein. The Federal Court should have dismissed the respondent’s application as premature.

*sur les douanes* qui ne permet pas aux tribunaux judiciaires d’intervenir, à défaut de circonstances exceptionnelles, avant que ce processus n’ait été mené à terme. L’existence de questions de compétence ne constitue pas une circonstance exceptionnelle justifiant un recours anticipé aux tribunaux. Le recours à l’étiquette « compétence » pour justifier l’intervention des tribunaux judiciaires dans le déroulement d’un processus de prise de décision administratif ne convient pas. Le fait que cette méthode de qualification ne convienne pas est bien illustré par la décision que le président a rendue en l’espèce. Le président a examiné sa « compétence » en interprétant le paragraphe 60(1), qualifiant la nature de la demande de décision de l’intimée et décidant si la demande de l’intimée entrait dans le cadre de ce paragraphe, tel qu’il l’interprétait. Ces questions de droit, questions de fait et questions mixtes de droit et de fait, respectivement, sont exactement les questions que le président examine normalement lorsqu’il détermine la nature des marchandises importées, quels classements sont possibles aux termes de la loi et quel classement devrait s’appliquer aux marchandises en question. Lorsqu’on qualifie une décision de décision « en matière de compétence » et refuse d’accoler le même qualificatif à l’autre alors que les deux sont en réalité du même genre, on procède en fait à une qualification axée sur le résultat recherché. Le fait de qualifier de décision « en matière de compétence » la décision que le président a rendue en l’espèce en vertu du paragraphe 60(1) ne permettait pas à l’intimée de s’adresser à la Cour fédérale et de contourner l’étape suivante prévue par le processus administratif, à savoir l’appel au T.C.C.E. prévu au paragraphe 67(1). Il n’appartient ni à la Cour fédérale ni à notre Cour d’interpréter le mot « décision » au paragraphe 67(1) et de décider si le T.C.C.E. peut connaître de l’appel de l’intimée. Cette tâche revient au T.C.C.E. lorsqu’il est saisi d’un appel interjeté en vertu du paragraphe 67(1). L’affaire *Mueller* ne confirme pas l’opinion que seule la Cour fédérale est habilitée à déclarer qu’une « non-décision » ou une « décision en matière de compétence » constitue une « décision » au sens du paragraphe 67(1) ou que seules les « décisions sur le fond » peuvent être portées en appel au T.C.C.E. en vertu du paragraphe 67(1). Il n’appartenait pas à la Cour fédérale, dans l’affaire *Mueller*, d’interpréter le mot « décision ». Le principe habituel interdisant l’ingérence des tribunaux dans les processus administratifs en cours s’applique en l’espèce. La Cour fédérale aurait dû rejeter la demande de contrôle judiciaire de l’intimée au motif qu’elle était prématurée.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 8.  
*Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, ss. 42 (as am. by S.C. 2001, c. 25, s. 32; 2005, c. 38, s. 68), 42.01 (as enacted by S.C. 1997, c. 36, s. 160; 2005, c. 38, s. 69),

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 8.  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 28(1e) (mod. *idem*, art. 35).

42.1 (as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 86; 1997, c. 14, s. 38; c. 36, s. 161; 2005, c. 38, s. 70; 2009, c. 6, s. 24), 58 (as am. by S.C. 1997, c. 36, s. 166; 2005, c. 38, s. 73), 59 (as am. by S.C. 1997, c. 36, s. 166; 2001, c. 25, s. 41; 2005, c. 38, s. 74), 60(1) (as am. by S.C. 2001, c. 25, s. 42), 62 (as am. by S.C. 1997, c. 36, s. 166), 67(1) (as am. by S.C. 1997, c. 36, s. 169; 2001, c. 25, s. 48(F); 2005, c. 38, s. 85), 74(3)(b)(ii) (as am. by S.C. 1997, c. 36, s. 175). *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 28(1)(e) (as am. *idem*, s. 35).

## TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

*North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America*, December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2.

## CASES CITED

## CONSIDERED:

*Mueller Canada Inc. v. Minister of National Revenue* (1993), 70 F.T.R. 197 (F.C.T.D.); *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Fritz Marketing Inc. v. Canada*, 2009 FCA 62, [2009] 4 F.C.R. 314, 387 N.R. 1, revg 2008 FC 703, 174 C.R.R. (2d) 74, 329 F.T.R. 221; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227, (1979), 25 N.B.R. (2d) 237, 97 D.L.R. (3d) 417.

## REFERRED TO:

*Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561, (1979), 96 D.L.R. (3d) 14, [1979] 3 W.W.R. 676; *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3, (1995), 122 D.L.R. (4th) 129, 26 Admin. L.R. (2d) 1; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, (1995), 125 D.L.R. (4th) 583, 30 Admin. L.R. (2d) 1; *R. v. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 S.C.R. 706, (1998), 38 O.R. (3d) 576, 158 D.L.R. (4th) 193; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, 2000 SCC 14, [2000] 1 S.C.R. 360, 183 D.L.R. (4th) 14, [2000] 4 W.W.R. 149; *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460, 210 D.L.R. (4th) 193, 34 Admin. L.R. (3d) 163; *Goudie v. Ottawa (City)*, 2003 SCC 14, [2003] 1 S.C.R. 141, 223 D.L.R. (4th) 395, 23 C.C.E.L. (3d) 1; *Vaughan v. Canada*, 2005 SCC 11, [2005] 1 S.C.R. 146, 250 D.L.R. (4th) 385, 41 C.C.E.L. (3d) 159; *Okwuobi v. Lester B. Pearson School Board*,

*Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 42 (mod. par L.C. 2001, ch. 25, art. 32; 2005, ch. 38, art. 68), 42.01 (édicte par L.C. 1997, ch. 36, art. 160; 2005, ch. 38, art. 69), 42.1 (édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 86; 1997, ch. 14, art. 38; ch. 36, art. 161; 2005, ch. 38, art. 70; 2009, ch. 6, art. 24), 58 (mod. par L.C. 1997, ch. 36, art. 166; 2005, ch. 38, art. 73), 59 (mod. par L.C. 1997, ch. 36, art. 166; 2001, ch. 25, art. 41; 2005, ch. 38, art. 74), 60(1) (mod. par L.C. 2001, ch. 25, art. 42), 62 (mod. par L.C. 1997, ch. 36, art. 166), 67(1) (mod. par L.C. 1997, ch. 36, art. 169; 2001, ch. 25, art. 48(F); 2005, ch. 38, art. 85), 74(3)(b)(ii) (mod. par L.C. 1997, ch. 36, art. 175).

## TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, le 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n<sup>o</sup> 2.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Mueller Canada Inc. c. Canada (Ministre du Revenu national – M.R.N.)*, [1993] A.C.F. n<sup>o</sup> 1193 (1<sup>re</sup> inst.); *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; *Fritz Marketing Inc. c. Canada*, 2009 CAF 62, [2009] 3 R.C.F. 314, infirmant 2008 CF 703; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, (1979), 25 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 237.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 706; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, 2000 CSC 14, [2000] 1 R.C.S. 360; *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460; *Goudie c. Ottawa (Ville)*, 2003 CSC 14, [2003] 1 R.C.S. 141; *Vaughan c. Canada*, 2005 CSC 11, [2005] 1 R.C.S. 146; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, [2005] 1 R.C.S. 257; *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667; *Direction de l'Aéroport international du Grand Moncton c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2008 CAF 68; *Ontario College of Art v. Ontario (Human Rights*

*Casimir v. Quebec (Attorney General); Zorrilla v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 16, [2005] 1 S.C.R. 257, 250 D.L.R. (4th) 454, 27 Admin. L.R. (4th) 1; *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667, 252 D.L.R. (4th) 529, 28 Admin. L.R. (4th) 1; *Greater Moncton International Airport Authority v. Public Service Alliance of Canada*, 2008 FCA 68; *Ontario College of Art v. Ontario (Human Rights Commission)* (1993), 11 O.R. (3d) 798, 99 D.L.R. (4th) 738, 63 O.A.C. 393 (Div. Ct.); *Delmas v. Vancouver Stock Exchange* (1994), 119 D.L.R. (4th) 136, [1995] 1 W.W.R. 738, 98 B.C.L.R. (2d) 212 (B.C.S.C.), affd (1995), 130 D.L.R. (4th) 461, [1996] 4 W.W.R. 293, 15 B.C.L.R. (3d) 136 (B.C.C.A.); *Jafine v. College of Veterinarians of Ontario*, (1951), 5 O.R. (3d) 439, 6 Admin. L.R. (2d) 147 (Gen. Div.); *University of Toronto v. C.U.E.W., Local 2* (1988), 65 O.R. (2d) 268, 52 D.L.R. (4th) 128, 30 Admin. L.R. 310 (Div. Ct.); *Canada (National Revenue Re)*, 1996 CanLII 7820 (C.I.T.T.); *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756; (1971), 18 D.L.R. (3d) 1; *Air Canada v. Lorenz*, [2000] 1 F.C. 494, (1999), 175 F.T.R. 211 (T.D.); *Myers v. Law Society of Newfoundland* (1998), 165 Nfld. & P.E.I.R. 150, 163 D.L.R. (4th) 62, 9 Admin. L.R. (3d) 78 (Nfld. C.A.); *Canadian National Railway Co. et al. v. Winnipeg City Assessor* (1998), 131 Man. R. (2d) 310, 13 Admin. L.R. (3d) 15 (C.A.); *Dowd v. New Brunswick Dental Society* (1999), 210 N.B.R. (2d) 386 (C.A.).

## AUTHORS CITED

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, loose-leaf. Toronto: Canvasback, 1998.  
Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto: Irwin Law, 2001.

APPEAL from a decision of the Federal Court (2009 FC 528) allowing an application for judicial review that sought a declaration to the effect that the President of the Canadian Border Services Agency had made a decision that could be appealed to the Canadian International Trade Tribunal under subsection 67(1) of the *Customs Act*. Appeal allowed.

## APPEARANCES

*Jacques Savary* for appellants.  
*Michael D. Kaylor* for respondent.

*Commission* (1993), 11 O.R. (3d) 798, 99 D.L.R. (4th) 738, 63 O.A.C. 393 (C. div.); *Delmas v. Vancouver Stock Exchange* (1994), 119 D.L.R. (4th) 136, [1995] 1 W.W.R. 738, 98 B.C.L.R. (2d) 212 (C. sup. C.-B.), conf. par (1995), 130 D.L.R. (4th) 461, [1996] 4 W.W.R. 293, 15 B.C.L.R. (3d) 136 (C.A.C.-B.); *Jafine v. College of Veterinarians of Ontario* (1951), 5 O.R. (3d) 439, 6 Admin. L.R. (2d) 147 (Div. gén.); *University of Toronto v. C.U.E.W., Local 2* (1988), 65 O.R. (2d) 268, 52 D.L.R. (4th) 128, 30 Admin. L.R. 310 (C. div.); *Canada (Revenu national Re)*, [1996] CanLII 7820 (T.C.C.E.); *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756; *Air Canada c. Lorenz*, [2000] 1 C.F. 494 (1<sup>re</sup> inst.); *Myers v. Law Society of Newfoundland* (1998), 165 Nfld. & P.E.I.R. 150, 163 D.L.R. (4th) 62, 9 Admin. L.R. (3d) 78 (C.A. T.-N.); *Canadian National Railway Co. et al. v. Winnipeg City Assessor* (1998), 131 Man. R. (2d) 310, 13 Admin. L.R. (3d) 15 (C.A.); *Dowd c. Société Dentaire du Nouveau-Brunswick* (1999), 210 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 386 (C.A.).

## DOCTRINE CITÉE

Brown, Donald J. M. et John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles. Toronto : Canvasback, 1998.  
Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto : Irwin Law, 2001.

APPEL interjeté à l'encontre d'une décision (2009 CF 528) par laquelle la Cour fédérale a accueilli une demande de contrôle judiciaire présentée en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que la décision du président de l'Agence des services frontaliers du Canada selon laquelle il n'avait pas compétence était une décision dont on pouvait interjeter appel devant le Tribunal canadien du commerce extérieur en vertu du paragraphe 67(1) de la *Loi sur les douanes*. Appel accueilli.

## ONT COMPARU

*Jacques Savary* pour les appelants.  
*Michael D. Kaylor* pour l'intimée.



## SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for appellants.

*Lapointe Rosenstein Marchand Melançon LLP*,  
Montréal, for respondent.

*The following are the reasons for judgment rendered  
in English by*

STRATAS J.A.:

## A. Introduction

[1] The respondent, C.B. Powell Limited, imported bacon bits into Canada. The Canada Border Services Agency (CBSA) assessed certain duties on the bacon bits. C.B. Powell disagreed with the CBSA's assessment. So, pursuing its rights under subsection 60(1) [as am. by S.C. 2001, c. 25, s. 42] of the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, C.B. Powell asked the President of the Canada Border Services Agency to rule on the matter.

[2] The President of the CBSA ruled that he did not have jurisdiction to decide the matter. Under subsection 67(1) [as am. by S.C. 1997, c. 36, s. 169; 2001, c. 25, s. 48(F); 2005, c. 38, s. 85] of the Act, "decision[s]" of the President can be appealed to the Canadian International Trade Tribunal (C.I.T.T.). But C.B. Powell did not follow that route. Instead, it brought a judicial review in the Federal Court, essentially seeking the advice of that Court about whether there was a "decision" that could be appealed under subsection 67(1) of the Act. It asked for a declaration to that effect. Harrington J. of the Federal Court granted that declaration: 2009 FC 528. The Crown appeals to this Court, arguing that the President of the CBSA was correct in deciding that he did not have jurisdiction to decide the matter and so there was no "decision" that could be appealed to the C.I.T.T. under subsection 67(1) of the Act.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Le sous-procureur général du Canada* pour les  
appelants.

*Lapointe Rosenstein Marchand Melançon*,  
*S.E.N.C.R.L.*, Montréal, pour l'intimée.

*Ce qui suit est la version française des motifs du  
jugement rendus par*

LE JUGE STRATAS, J.C.A. :

## A. Introduction

[1] L'intimée, C.B. Powell Limited, faisait l'importation de miettes de bacon au Canada. L'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) a imposé certains droits sur les miettes de bacon. En désaccord avec la mesure prise par l'ASFC, C.B. Powell a, en vertu des droits que lui confère le paragraphe 60(1) [mod. par L.C. 2001, ch. 25, art. 42] de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, demandé au président de l'Agence des services frontaliers du Canada de se prononcer sur la question.

[2] Le président de l'ASFC a estimé qu'il n'avait pas compétence pour trancher la question. Aux termes du paragraphe 67(1) [mod. par L.C. 1997, ch. 36, art. 169; 2001, ch. 25, art. 48(F); 2005, ch. 38, art. 85] de la Loi, les « décision[s] » du président peuvent être portées en appel devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (le T.C.C.E.). C.B. Powell n'a toutefois pas suivi cette voie. Elle a plutôt saisi la Cour fédérale d'une demande de contrôle judiciaire par laquelle elle sollicitait essentiellement l'avis de la Cour sur la question de savoir s'il existait une « décision » qui pouvait faire l'objet d'un appel en vertu du paragraphe 67(1) de la Loi. Elle a demandé à la Cour de rendre un jugement déclaratoire en ce sens. Le juge Harrington de la Cour fédérale a fait droit à cette demande et a rendu un jugement déclaratoire (2009 CF 528). Sa Majesté interjette appel de ce jugement devant notre Cour, en faisant valoir que c'est à juste titre que le président de l'ASFC a décidé qu'il n'avait pas compétence pour trancher la question, de sorte qu'il n'y avait pas de « décision » dont on pouvait interjeter appel devant le T.C.C.E. en vertu du paragraphe 67(1) de la Loi.

[3] In my view, the appeal must be allowed.

[4] The Act contains an administrative process of adjudications and appeals that must be followed to completion, unless exceptional circumstances exist. In this administrative process, Parliament has assigned decision-making authority to various administrative officials and an administrative tribunal, the C.I.T.T., not to the courts. Absent extraordinary circumstances, which are not present here, parties must exhaust their rights and remedies under this administrative process before pursuing any recourse to the courts, even on so-called “jurisdictional” issues.

[5] In this case, C.B. Powell’s recourse against the President’s ruling is to pursue an appeal to the C.I.T.T. under subsection 67(1) of the Act. It is for the C.I.T.T. to interpret the word “decision” in subsection 67(1) and decide whether it has jurisdiction to consider C.B. Powell’s appeal in these circumstances and, if so, to decide the appeal on its merits. When the C.I.T.T. completes that task, the administrative process under the Act will be exhausted. Only at that point can an aggrieved party pursue a judicial review to this Court under paragraph 28(1)(e) [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 35] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)].

#### B. The facts

[6] I shall describe what happened in this particular case by examining each step in the administrative process of adjudications and appeals under the Act.

##### *The customs form*

[7] Under the *Customs Act*, an importer of goods, such as C.B. Powell, must report and declare and pay such duty and sales taxes as may be owing. It does so by submitting a form. Among other things, the importer

[3] À mon avis, l’appel doit être accueilli.

[4] La Loi prévoit un processus administratif qui consiste en une série de décisions et d’appels et qui, à moins de circonstances exceptionnelles, doit être suivi jusqu’au bout. Dans le cadre de ce processus administratif, le législateur fédéral a confié le pouvoir de prendre des décisions non pas aux tribunaux judiciaires, mais à divers décideurs et à un tribunal administratif, le T.C.C.E. À défaut de circonstances extraordinaires, lesquelles n’existent pas en l’espèce, les parties doivent épuiser les droits et les recours prévus par ce processus administratif avant de pouvoir exercer quelque recours que ce soit devant les tribunaux judiciaires, même en ce qui concerne ce qu’il est convenu d’appeler des questions « de compétence ».

[5] Dans le cas qui nous occupe, le recours qui est ouvert à C.B. Powell pour contester la décision du président consiste à interjeter appel devant le T.C.C.E. en vertu du paragraphe 67(1) de la Loi. C’est au T.C.C.E. qu’il appartient d’interpréter le mot « décision » au paragraphe 67(1) et de décider s’il est compétent pour examiner l’appel de C.B. Powell dans ces circonstances et, dans l’affirmative, de trancher l’appel sur le fond. Une fois que le T.C.C.E. se sera acquitté de cette tâche, la procédure administrative prévue par la Loi sera épuisée. Ce n’est qu’alors que la personne qui s’estime lésée pourra introduire une instance en contrôle judiciaire devant notre Cour en vertu de l’alinéa 28(1)e) [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 35] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)].

#### B. Les faits

[6] Pour relater ce qui s’est produit dans la présente affaire, je vais examiner à tour de rôle chacune des étapes du processus administratif de décisions et d’appels prévu par la Loi.

##### *La déclaration de douane*

[7] Aux termes de la *Loi sur les douanes*, un importateur de marchandises comme C.B. Powell doit déclarer et payer les droits et les taxes de vente exigibles. Pour ce faire, l’importateur doit produire une déclaration dans

declares the value of the imported goods, specifies a particular tariff treatment, and states a particular tariff classification number.

[8] In this case, C.B. Powell imported bacon bits from the United States in 2005. On the form, it declared the value of the bacon bits, specified Most-Favoured-Nation Tariff treatment and entered a particular classification number.

*Going beyond the form*

[9] When the goods are imported, the CBSA can go beyond the form and determine the origin, tariff classification and value for duty of the goods. This is set out in subsection 58(1) [as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 73]:

Determination  
by officer

**58.** (1) Any officer, or any officer within a class of officers, designated by the President for the purposes of this section, may determine the origin, tariff classification and value for duty of imported goods at or before the time they are accounted for under subsection 32(1), (3) or (5).

[10] However, where the CBSA receives the form and does not immediately go beyond it, the origin, tariff classification and value for duty of the goods are deemed to be determined by what was entered on the form. This is set out in subsection 58(2) [as am. by S.C. 1997, c. 36, s. 166]:

**58.** ...

Deemed  
determination

(2) If the origin, tariff classification and value for duty of imported goods are not determined under subsection (1), the origin, tariff classification and value for duty of the goods are deemed to be determined, for the purposes of this Act, to be as declared by the person accounting for the goods in the form prescribed under paragraph 32(1)(a). That determination

laquelle il déclare la valeur des marchandises importées, précise le traitement tarifaire applicable et cite un numéro de classement tarifaire.

[8] Dans le cas qui nous occupe, C.B. Powell a importé des miettes de bacon des États-Unis en 2005. Dans le formulaire, il a déclaré la valeur des miettes de bacon, a mentionné le traitement du tarif de la nation la plus favorisée et a inscrit un numéro de classement déterminé.

*Marge d'appréciation*

[9] Lorsque les marchandises sont importées, l'ASFC dispose d'une marge d'appréciation qui lui permet d'aller au-delà du libellé de la déclaration pour déterminer l'origine, le classement tarifaire et la valeur en douane des marchandises indépendamment des énonciations de l'auteur de la déclaration. Le paragraphe 58(1) [mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 73] dispose en effet :

Détermination  
de l'agent

**58.** (1) L'agent chargé par le président, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie d'agents, de l'application du présent article peut déterminer l'origine, le classement tarifaire et la valeur en douane des marchandises importées au plus tard au moment de leur déclaration en détail faite en vertu des paragraphes 32(1), (3) ou (5).

[10] Cependant, lorsque l'ASFC n'exerce pas ce pouvoir d'appréciation et ne va pas au-delà des mots immédiatement après avoir reçu la déclaration, l'origine, le classement tarifaire et la valeur en douane des marchandises sont considérés comme ayant été déterminés selon les énonciations portées par l'auteur de la déclaration, ainsi que le prévoit le paragraphe 58(2) [mod. par L.C. 1997, ch. 36, art. 166] :

**58.** [...]

Détermination  
présumée

(2) Pour l'application de la présente loi, l'origine, le classement tarifaire et la valeur en douane des marchandises importées qui n'ont pas été déterminés conformément au paragraphe (1) sont considérés comme ayant été déterminés selon les énonciations portées par l'auteur de la déclaration en détail en la forme réglementaire sous le régime de l'alinéa 32(1)a).



is deemed to be made at the time the goods are accounted for under subsection 32(1), (3) or (5).

[11] In this case, the CBSA did not go beyond the form, and so the entries of C.B. Powell were taken as declared.

### *The audit and the re-determination*

[12] However, under sections 42 [as am. by S.C. 2001, c. 25, s. 32; 2005, c. 38, s. 68], 42.01 [as enacted by S.C. 1997, c. 36, s. 160; 2005, c. 38, s. 69] and 42.1 [as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 86; 1997, c. 14, s. 38; c. 36, s. 161; 2005, c. 38, s. 73; 2009, c. 6, s. 24] of the Act, the CBSA can conduct audits and verifications of the forms. The findings from those audits and verifications can cause it to “re-determine the origin, tariff classification or value for duty of imported goods” under section 59 of the Act. The relevant portions of section 59 [as am. by S.C. 1997, c. 36, s. 166; 2001, c. 25, s. 41; 2005, c. 38, s. 74] are as follows:

Re-determination or further re-determination

**59.** (1) An officer, or any officer within a class of officers, designated by the President for the purposes of this section may

(a) in the case of a determination under section 57.01 or 58, re-determine the origin, tariff classification, value for duty or marking determination of any imported goods...

...

(b) further re-determine the origin, tariff classification or value for duty of imported goods...on the basis of an audit or examination under section 42, a verification under section 42.01 or a verification of origin under section 42.1...

Notice requirement

(2) An officer who makes a determination under subsection 57.01(1) or 58(1) or a re-determination or further re-determination under

Cette détermination est réputée avoir été faite au moment de la déclaration en détail faite en vertu des paragraphes 32(1), (3) ou (5).

[11] En l’espèce, l’ASFC n’est pas allée au-delà du texte de la déclaration et les énonciations portées par C.B. Powell dans sa déclaration ont par conséquent été acceptées telles quelles.

### *La vérification et la révision*

[12] Toutefois, en vertu des articles 42 [mod. par L.C. 2001, ch. 25, art. 32; 2005, ch. 38, art. 68], 42.01 [édicte par L.C. 1997, ch. 36, art. 160; 2005, ch. 38, art. 69] et 42.1 [édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 86; 1997, ch. 14, art. 38; ch. 36, art. 161; 2005, ch. 38, art. 73; 2009, ch. 6, art. 24] de la Loi, l’ASFC peut procéder à la vérification de la déclaration. À partir des conclusions tirées lors de cette vérification, l’ASFC peut « réviser l’origine, le classement tarifaire ou la valeur en douane des marchandises importées » en vertu de l’article 59 [mod. par L.C. 1997, ch. 36, art. 166; 2001, ch. 25, art. 41; 2005, ch. 38, art. 74] de la Loi. Voici les passages de l’article 59 qui nous intéressent :

Révision et examen

**59.** (1) L’agent chargé par le président, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie d’agents, de l’application du présent article peut :

a) dans le cas d’une décision prévue à l’article 57.01 ou d’une détermination prévue à l’article 58, réviser l’origine, le classement tarifaire ou la valeur en douane des marchandises importées, ou procéder à la révision de la décision sur la conformité des marques de ces marchandises [...]

[...]

b) réexaminer l’origine, le classement tarifaire ou la valeur en douane [...] d’après les résultats de la vérification ou de l’examen visé à l’article 42, de la vérification prévue à l’article 42.01 ou de la vérification de l’origine prévue à l’article 42.1 [...]

(2) L’agent qui procède à la décision ou à la détermination en vertu des paragraphes 57.01(1) ou 58(1) respectivement ou à la révision ou au

Avis de la décision

subsection (1) shall without delay give notice of the determination, re-determination or further re-determination, including the rationale on which it is made, to the prescribed persons.

[13] In this case, in 2008, the CBSA audited the form submitted for the bacon bits. It discovered a mistake: C.B. Powell had entered the wrong classification number on the form. Before issuing a re-determination under section 59, it invited C.B. Powell to examine the matter.

#### *C.B. Powell's examination*

[14] C.B. Powell accepted that the classification number it had entered was wrong. But it discovered a further mistake.

[15] C.B. Powell discovered that it should have claimed NAFTA [*North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United States of America and the Government of Mexico*, December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2] treatment with no duty, rather than Most-Favoured-Nation Tariff treatment with 12.5% duty. Under subparagraph 74(3)(b)(ii) [as am. by S.C. 1997, c. 36, s. 175] of the Act, such a mistake can be corrected within one year. But three years had elapsed.

[16] Nevertheless, C.B. Powell advised the CBSA of the mistaken tariff treatment. After all, the CBSA was correcting the mistaken classification number under section 59 so, in C.B. Powell's view, the CBSA could also correct the mistaken tariff treatment.

#### *The section 59 re-determination*

[17] The CBSA issued its section 59 re-determination. It corrected only the classification number. It left unchanged the tariff treatment, with its 12.5% duty:

réexamen en vertu du paragraphe (1) donne sans délai avis de ses conclusions, motifs à l'appui, aux personnes visées par règlement.

[13] Dans le cas qui nous occupe, l'ASFC a vérifié en 2008 la déclaration qui avait été produite relativement aux miettes de bacon. Elle a découvert une erreur : C.B. Powell n'avait pas indiqué le bon numéro de classement tarifaire dans sa déclaration. Avant de procéder à la révision prévue à l'article 59, l'ASFC a invité C.B. Powell à examiner la question.

#### *Examen de C.B. Powell*

[14] C.B. Powell a admis qu'elle n'avait pas inscrit le bon numéro de classement, mais elle a découvert une autre erreur.

[15] C.B. Powell a découvert qu'elle aurait dû réclamer le traitement tarifaire préférentiel prévu par l'ALÉNA [*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, le 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n° 2], en vertu duquel aucun droit n'aurait été payable, au lieu de demander le traitement du tarif de la nation la plus favorisée, qui l'assujettissait à des droits de 12,5 %. Le sous-alinéa 74(3)(b)(ii) [mod. par L.C. 1997, ch. 36, art. 175] de la Loi permet de corriger cette erreur dans l'année qui suit. Or, trois années s'étaient écoulées.

[16] Néanmoins, C.B. Powell a informé l'ASFC de l'erreur commise en ce qui concerne le traitement tarifaire applicable. Après tout, comme l'ASFC rectifiait l'erreur de numéro de classement en vertu de l'article 59, C.B. Powell croyait que l'ASFC pouvait également corriger l'erreur de traitement tarifaire.

#### *La révision effectuée en vertu de l'article 59*

[17] L'ASFC a procédé à une révision en vertu de l'article 59. Elle n'a corrigé que le numéro de classement et n'a pas modifié le traitement tarifaire, qui prévoit l'imposition de droits de 12,5 % :

This decision represents a re-determination of the tariff classification only. The tariff treatment has not been reviewed and is not being re-determined on this detailed adjustment statement.

*C.B. Powell takes the matter further*

[18] C.B. Powell pursued its rights under subsection 60(1) of the Act and asked the President of the CBSA to conduct a re-determination of the tariff treatment (known as “tariff origin” under the Act). Subsection 60(1) provides as follows:

Request for re-determination or further re-determination

**60.** (1) A person to whom notice is given under subsection 59(2) in respect of goods may, within ninety days after the notice is given, request a re-determination or further re-determination of origin, tariff classification, value for duty or marking. The request may be made only after all amounts owing as duties and interest in respect of the goods are paid or security satisfactory to the Minister is given in respect of the total amount owing.

*The ruling of the President of the CBSA*

[19] The President of the CBSA declined to look at the matter. In his view, he could act under subsection 60(1) only if there had been an earlier determination of tariff treatment by the CBSA. This is because subsection 60(1) uses the words “re-determination” and “further re-determination”. In his view, since the CBSA had not determined tariff treatment earlier, there was nothing for him to “re-determine” or “further re-determine” under subsection 60(1).

*Section 67 of the Act*

[20] Subsection 67(1) of the Act provides for a further administrative appeal from the President of the CBSA to the C.I.T.T.:

Appeal to the Canadian International Trade Tribunal

**67.** (1) A person aggrieved by a decision of the President made under section 60 or 61 may appeal from the decision to the Canadian International Trade Tribunal by filing a notice of appeal in writing with the President and the Secretary of the Canadian International Trade

[TRADUCTION] Cette décision représente une révision du classement tarifaire uniquement. Le traitement tarifaire n’a pas été révisé et n’est pas révisé dans le présent relevé détaillé de rajustement.

*C.B. Powell pousse l’affaire plus loin*

[18] C.B. Powell a exercé les droits que lui reconnaît le paragraphe 60(1) de la Loi et a demandé au président de l’ASFC de réviser le traitement tarifaire (ce que la Loi appelle l’« origine »). Le paragraphe 60(1) dispose :

Demande de révision ou de réexamen

**60.** (1) Toute personne avisée en application du paragraphe 59(2) peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la notification de l’avis et après avoir versé tous droits et intérêts dus sur des marchandises ou avoir donné la garantie, jugée satisfaisante par le ministre, du versement du montant de ces droits et intérêts, demander la révision ou le réexamen de l’origine, du classement tarifaire ou de la valeur en douane, ou d’une décision sur la conformité des marques.

*La décision du président de l’ASFC*

[19] Le président de l’ASFC a refusé d’examiner l’affaire, estimant qu’il ne pouvait agir en vertu du paragraphe 60(1) que si l’ASFC s’était déjà prononcée sur le traitement tarifaire applicable. Il a justifié sa conclusion par le fait que le paragraphe 60(1) emploie les mots « révision » et « réexamen ». À son avis, comme l’ASFC ne s’était pas déjà prononcée sur le traitement tarifaire applicable, il n’y avait rien à « réviser » ou à « réexaminer » au sens du paragraphe 60(1).

*L’article 67 de la Loi*

[20] Le paragraphe 67(1) de la Loi prévoit un recours administratif supplémentaire devant le T.C.C.E. relativement à la décision du président de l’ASFC :

Appel devant le Tribunal canadien du commerce extérieur

**67.** (1) Toute personne qui s’estime lésée par une décision du président rendue conformément aux articles 60 ou 61 peut en interjeter appel devant le Tribunal canadien du commerce extérieur en déposant par écrit un avis d’appel auprès du président et du secrétaire de ce Tribunal dans

Tribunal within ninety days after the time notice of the decision was given.

les quatre-vingt-dix jours suivant la notification de l'avis de décision.

[21] However, C.B. Powell proceeded immediately to Federal Court by way of judicial review, rather than pursuing an appeal to the C.I.T.T.

[21] C.B. Powell s'est toutefois adressée immédiatement à la Cour fédérale par voie de demande de contrôle judiciaire au lieu d'interjeter appel devant le T.C.C.E.

#### *The judicial review in the Federal Court*

#### *Contrôle judiciaire devant la Cour fédérale*

[22] In the Federal Court, C.B. Powell sought “an order” (in reality a declaration) that a decision had been made under subsection 60(1) and so there was an appeal available to it under subsection 67(1). In case the Federal Court found that no decision had been made under subsection 60(1), C.B. Powell alternatively sought an order of *mandamus* that would force the President to make a decision under subsection 60(1).

[22] Devant la Cour fédérale, C.B. Powell a réclamé une « ordonnance » (en réalité, un jugement déclaratoire) portant qu'une décision avait été rendue en vertu du paragraphe 60(1) de sorte qu'elle pouvait interjeter appel en vertu du paragraphe 67(1). Pour le cas où la Cour fédérale conclurait qu'aucune décision n'avait été rendue en vertu du paragraphe 60(1), C.B. Powell sollicitait à titre subsidiaire un bref de *mandamus* forçant le président à rendre une décision en vertu du paragraphe 60(1).

[23] The Crown took the position that, on the facts of this case, no re-determination was possible under subsection 60(1). As a result, there was no decision that could be judicially reviewed, nor could the Federal Court order any decision to be made under subsection 60(1).

[23] Sa Majesté a adopté le point de vue selon lequel, vu les faits de l'espèce, aucune révision n'était possible aux termes du paragraphe 60(1). En conséquence, il n'y avait pas de décision qui pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire et la Cour fédérale ne pouvait pas non plus ordonner qu'une décision soit rendue en vertu du paragraphe 60(1).

[24] In the Federal Court, both parties were content to have the Court decide these issues. No one took the position that the Federal Court should decline jurisdiction. No one took the position that the C.I.T.T. should deal with the matter by way of appeal under subsection 67(1). However, just in case, the parties did agree that the time limits for an appeal to the C.I.T.T. would not apply, pending judicial determination.

[24] Devant la Cour fédérale, les deux parties se sont contentées de laisser la Cour trancher ces questions. Ni l'une ni l'autre n'a soutenu que la Cour fédérale devait se déclarer incompétente. Ni l'une ni l'autre n'a prétendu que le T.C.C.E. devait examiner l'affaire dans le cadre d'un appel interjeté en vertu du paragraphe 67(1). Toutefois, par mesure de précaution, les parties ont effectivement convenu que le délai imparti pour interjeter appel devant le T.C.C.E. ne s'appliquerait pas tant que la Cour ne se serait pas prononcée sur la question.

#### *The judgment of the Federal Court*

#### *Jugement de la Cour fédérale*

[25] The Federal Court granted the application for judicial review and declared that the president's decision is “a negative decision ... to which an application lies to the Canadian International Trade Tribunal pursuant to s. 60.2”.

[25] La Cour fédérale a fait droit à la demande de contrôle judiciaire et a déclaré que la décision du président « est une décision défavorable [...] à l'égard de laquelle une demande peut être présentée au Tribunal canadien du commerce extérieur en vertu de l'article 60.2 ».

[26] I assume that the reference to section 60.2 is a typographical error, as that subsection deals with applications to the C.I.T.T. for an extension of time to appeal to the President of the CBSA. It is clear from the reasoning of the Federal Court that it found that an appeal to the C.I.T.T. was available and, as noted above, subsection 67(1) is the relevant provision.

[27] In reaching this result, the Federal Court engaged in a thorough review of the case law. It found that *Mueller Canada Inc. v. Minister of National Revenue* (1993), 70 F.T.R. 197 (F.C.T.D.) governed the outcome of the application. In *Mueller*, Rouleau J. held that a so-called “non-decision” or refusal to exercise jurisdiction could be appealed to the C.I.T.T.

### C. Analysis

*Parliament has established an administrative process to be followed*

[28] Under the Act, Parliament has established an administrative process of adjudications and appeals in this area. This administrative process consists of initial CBSA decisions or deemed assessments under section 58, further determinations by CBSA officials under section 59, additional determinations by the President of the CBSA under section 60 and appeals to the C.I.T.T. under subsection 67(1). The courts are no part of this. Allowing the courts to become involved in this administrative process before it is completed would inject an alien element into Parliament’s design.

[29] In addition to designing an administrative process without courts, Parliament, for good measure, has gone further and has forbidden any judicial interference. At every stage of this administrative process, in subsections 58(3) [as am. by S.C. 1997, c. 36, s. 166] and 59(6) [as am. *idem*] and section 62 [as am. *idem*], Parliament has

[26] Je suppose que le renvoi à l’article 60.2 est une erreur typographique, étant donné qu’on y traite des demandes présentées au T.C.C.E. en vue d’obtenir une prorogation du délai imparti pour interjeter appel devant le président de l’ASFC. Il ressort des motifs donnés par la Cour fédérale qu’elle a conclu qu’il était possible d’interjeter appel au T.C.C.E. et que, comme nous l’avons déjà signalé, le paragraphe 67(1) est la disposition applicable.

[27] Pour arriver à ce résultat, la Cour fédérale a procédé à un examen approfondi de la jurisprudence. Elle a conclu que l’issue de la demande était régie par la décision de la Cour fédérale — Section de première instance *Mueller Canada Inc. c. Canada (Ministre du Revenu national – M.R.N.)*, [1993] A.C.F. n° 1193 (QL). Dans la décision *Mueller*, le juge Rouleau avait déclaré que ce qu’il était convenu d’appeler une « non-décision » ou un refus d’exercer sa compétence pouvait faire l’objet d’un appel au T.C.C.E.

### C. Analyse

*Le législateur fédéral a établi un processus administratif qui doit être suivi*

[28] Le législateur fédéral a établi dans la Loi un processus administratif qui consiste en une série de décisions et d’appels. Ce processus administratif consiste en premier lieu en décisions ou déterminations réputées prévues à l’article 58, puis en révisions effectuées par un agent de l’ASFC en vertu de l’article 59, en réexamens auxquels le président de l’ACFS procède en vertu de l’article 60 et en appels interjetés au T.C.C.E. en vertu du paragraphe 67(1). Les tribunaux judiciaires n’interviennent nulle part dans ce processus. Si on laissait les tribunaux judiciaires s’immiscer dans ce processus administratif avant qu’il n’ait été mené à terme, on introduirait un élément étranger dans le mécanisme conçu par le législateur.

[29] En plus de concevoir un processus administratif dans lequel les tribunaux judiciaires ne jouent aucun rôle, le législateur fédéral, voulant faire bonne mesure, est allé plus loin et a interdit toute intervention judiciaire. À chacune des étapes du processus administratif, aux paragraphes 58(3) [mod. par L.C. 1997, ch. 36, art. 166]



specified that the only permissible reviews, re-determinations or appeals are found in the administrative process described in the Act:

**58. ...**

Review of determination

(3) A determination made under this section is not subject to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with except to the extent and in the manner provided by sections 59 to 61.

...

**59. ...**

Review of re-determination or further re-determination

(6) A re-determination or further re-determination made under this section is not subject to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with except to the extent and in the manner provided by subsection 59(1) and sections 60 and 61.

...

No review

**62.** A re-determination or further re-determination under section 60 or 61 is not subject to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with except to the extent and in the manner provided by section 67.

*The principle of judicial non-interference with ongoing administrative processes*

[30] The normal rule is that parties can proceed to the court system only after all adequate remedial recourses in the administrative process have been exhausted. The importance of this rule in Canadian administrative law is well demonstrated by the large number of decisions of the Supreme Court of Canada on point: *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *R. v. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 S.C.R. 706, at paragraphs 38-43; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, 2000 SCC 14, [2000] 1 S.C.R. 360, at paragraphs 31 and 34; *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460, at paragraphs 14-15, 58 and 74; *Goudie v.*

et 59(6) [mod., *idem*] et à l'article 62 [mod., *idem*], le législateur a pris le soin de préciser que les seuls révisions, réexamens et appels sont ceux prévus par le processus administratif de la Loi :

**58. [...]**

(3) La détermination faite en vertu du présent article n'est susceptible de restriction, d'interdiction, d'annulation, de rejet ou de toute autre forme d'intervention que dans la mesure et selon les modalités prévues aux articles 59 à 61.

[...]

**59. [...]**

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

[...]

**62.** La révision ou le réexamen prévu aux articles 60 ou 61 n'est susceptible de restriction, d'interdiction, d'annulation, de rejet ou de toute autre forme d'intervention que dans la mesure et selon les modalités prévues à l'article 67.

*Principe de non-intervention des tribunaux dans les processus administratifs en cours*

[30] En principe, une personne ne peut s'adresser aux tribunaux qu'après avoir épuisé toutes les voies de recours utiles qui lui sont ouvertes en vertu du processus administratif. L'importance de ce principe en droit administratif canadien est bien illustré par le grand nombre d'arrêts rendus par la Cour suprême du Canada sur ce point : *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 706, aux paragraphes 38 à 43; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, 2000 CSC 14, [2000] 1 R.C.S. 360, aux paragraphes 31 et 34; *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460, aux paragraphes

Intervention à l'égard d'une détermination

Intervention à l'égard d'une révision ou d'un réexamen

Intervention à l'égard d'une révision

*Ottawa (City)*, 2003 SCC 14, [2003] 1 S.C.R. 141; *Vaughan v. Canada*, 2005 SCC 11, [2005] 1 S.C.R. 146, at paragraphs 1–2; *Okwuobi v. Lester B. Pearson School Board*; *Casimir v. Quebec (Attorney General)*; *Zorrilla v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 16, [2005] 1 S.C.R. 257, at paragraphs 38–55; *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667, at paragraph 96.

[31] Administrative law judgments and textbooks describe this rule in many ways: the doctrine of exhaustion, the doctrine of adequate alternative remedies, the doctrine against fragmentation or bifurcation of administrative proceedings, the rule against interlocutory judicial reviews and the objection against premature judicial reviews. All of these express the same concept: absent exceptional circumstances, parties cannot proceed to the court system until the administrative process has run its course. This means that, absent exceptional circumstances, those who are dissatisfied with some matter arising in the ongoing administrative process must pursue all effective remedies that are available within that process; only when the administrative process has finished or when the administrative process affords no effective remedy can they proceed to court. Put another way, absent exceptional circumstances, courts should not interfere with ongoing administrative processes until after they are completed, or until the available, effective remedies are exhausted.

[32] This prevents fragmentation of the administrative process and piecemeal court proceedings, eliminates the large costs and delays associated with premature forays to court and avoids the waste associated with hearing an interlocutory judicial review when the applicant for judicial review may succeed at the end of the administrative process anyway: see, e.g., *Consolidated Maybrun*, above, at paragraph 38; *Greater Moncton International Airport Authority v. Public Service Alliance of Canada*, 2008 FCA 68, at paragraph 1; *Ontario College of Art v. Ontario (Human Rights Commission)* (1993), 11 O.R. (3d) 798 (Div. Ct.). Further, only at the end of the administrative

14, 15, 58 et 74; *Goudie c. Ottawa (Ville)*, 2003 CSC 14, [2003] 1 R.C.S. 141; *Vaughan c. Canada*, 2005 CSC 11, [2005] 1 R.C.S. 146, aux paragraphes 1 et 2; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, [2005] 1 R.C.S. 257, aux paragraphes 38 à 55; *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667, au paragraphe 96.

[31] La doctrine et la jurisprudence en droit administratif utilisent diverses appellations pour désigner ce principe : la doctrine de l'épuisement des recours, la doctrine des autres voies de recours adéquates, la doctrine interdisant le fractionnement ou la division des procédures administratives, le principe interdisant le contrôle judiciaire interlocutoire et l'objection contre le contrôle judiciaire prématuré. Toutes ces formules expriment la même idée : à défaut de circonstances exceptionnelles, les parties ne peuvent s'adresser aux tribunaux tant que le processus administratif suit son cours. Il s'ensuit qu'à défaut de circonstances exceptionnelles, ceux qui sont insatisfaits de quelque aspect du déroulement de la procédure administrative doivent exercer tous les recours efficaces qui leur sont ouverts dans le cadre de cette procédure. Ce n'est que lorsque le processus administratif a atteint son terme ou que le processus administratif n'ouvre aucun recours efficace qu'il est possible de soumettre l'affaire aux tribunaux. En d'autres termes, à défaut de circonstances exceptionnelles, les tribunaux ne peuvent intervenir dans un processus administratif tant que celui-ci n'a pas été mené à terme ou tant que les recours efficaces qui sont ouverts ne sont pas épuisés.

[32] On évite ainsi le fractionnement du processus administratif et le morcellement du processus judiciaire, on élimine les coûts élevés et les délais importants entraînés par une intervention prématurée des tribunaux et on évite le gaspillage que cause un contrôle judiciaire interlocutoire alors que l'auteur de la demande de contrôle judiciaire est de toute façon susceptible d'obtenir gain de cause au terme du processus administratif (voir, par ex. *Consolidated Maybrun*, précité, au paragraphe 38; *Direction de l'Aéroport international du Grand Moncton c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2008 CAF 68, au paragraphe 1; *Ontario College of Art v. Ontario*

process will a reviewing court have all of the administrative decision-maker's findings; these findings may be suffused with expertise, legitimate policy judgments and valuable regulatory experience: see, e.g., *Consolidated Maybrun*, above, at paragraph 43; *Delmas v. Vancouver Stock Exchange* (1994), 119 D.L.R. (4th) 136 (B.C.S.C.), aff'd (1995), 130 D.L.R. (4th) 461 (B.C.C.A.); *Jafine v. College of Veterinarians of Ontario* (1991), 5 O.R. (3d) 439 (Gen. Div.). Finally, this approach is consistent with and supports the concept of judicial respect for administrative decision makers who, like judges, have decision-making responsibilities to discharge: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 48.

[33] Courts across Canada have enforced the general principle of non-interference with ongoing administrative processes vigorously. This is shown by the narrowness of the "exceptional circumstances" exception. Little need be said about this exception, as the parties in this appeal did not contend that there were any exceptional circumstances permitting early recourse to the courts. Suffice to say, the authorities show that very few circumstances qualify as "exceptional" and the threshold for exceptionality is high: see, generally, D. J. M. Brown and J.M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf) (Toronto: Canvasback, 1998), at paragraphs 3:2200, 3:2300 and 3:4000 and David J. Mullan, *Administrative Law* (Toronto: Irwin Law, 2001), at pages 485–494. Exceptional circumstances are best illustrated by the very few modern cases where courts have granted prohibition or injunction against administrative decision makers before or during their proceedings. Concerns about procedural fairness or bias, the presence of an important legal or constitutional issue, or the fact that all parties have consented to early recourse to the courts are not exceptional circumstances allowing parties to bypass an administrative process, as long as that process allows the issues to be raised and an effective remedy to be granted: see *Harelkin*, above; *Okwuobi*, above, at paragraphs 38–55; *University of Toronto v. C.U.E.W., Local 2* (1988), 65 O.R. (2d) 268 (Div. Ct.). As I shall soon demonstrate, the presence of so-called jurisdictional

(*Human Rights Commission*) (1993), 11 O.R. (3d) 798 (C. div.). De plus, ce n'est qu'à la fin du processus administratif que la cour de révision aura en mains toutes les conclusions du décideur administratif. Or, ces conclusions se caractérisent souvent par le recours à des connaissances spécialisées, par des décisions de principe légitimes et par une précieuse expérience en matière réglementaire (voir, par ex. *Consolidated Maybrun*, précité, au paragraphe 43; *Delmas v. Vancouver Stock Exchange* (1994), 119 D.L.R. (4th) 136 (C. sup. C.-B.), conf. par (1995), 130 D.L.R. (4th) 461 (C.A.C.-B.); et *Jafine v. College of Veterinarians of Ontario* (1991), 5 O.R. (3d) 439 (Div. gén.)). Enfin, cette façon de voir s'accorde avec le concept du respect des tribunaux judiciaires envers les décideurs administratifs qui, au même titre que les juges, doivent s'acquitter de certaines responsabilités décisionnelles (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 48).

[33] Partout au Canada, les cours de justice ont reconnu et appliqué rigoureusement le principe général de non-ingérence dans les procédures administratives, comme l'illustre la portée étroite de l'exception relative aux « circonstances exceptionnelles ». Il n'est pas nécessaire d'épiloguer longuement sur cette exception, puisque les parties au présent appel ne prétendent pas qu'il existe des circonstances exceptionnelles qui permettraient un recours anticipé aux tribunaux judiciaires. Qu'il suffise de dire qu'il ressort des précédents que très peu de circonstances peuvent être qualifiées d'« exceptionnelles » et que le critère minimal permettant de qualifier des circonstances d'exceptionnelles est élevé (voir à titre général l'ouvrage de D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (édition à feuilles mobiles) (Toronto : Canvasback, 1998), aux paragraphes 3:2200, 3:2300 et 3:4000, ainsi que l'ouvrage de David J. Mullan, *Administrative Law* (Toronto : Irwin Law, 2001), aux pages 485 à 494). Les meilleurs exemples de circonstances exceptionnelles se trouvent dans les très rares décisions récentes dans lesquelles les tribunaux ont accordé un bref de prohibition ou une injonction contre des décideurs administratifs avant le début de la procédure ou au cours de celle-ci. Les préoccupations soulevées au sujet de l'équité procédurale ou de l'existence d'un parti pris, de l'existence d'une question juridique ou constitutionnelle importante ou du fait que toutes les parties ont accepté un recours anticipé

issues is not an exceptional circumstance justifying early recourse to courts.

*Customs Act decisions in this area*

[34] The general principle against judicial interference with ongoing administrative processes has already been applied a number of times to the *Customs Act* regime that is in issue in this appeal.

[35] The Court below [at paragraph 35] appropriately cited *Mueller*, above, for the proposition that so-called “non-decisions” or refusals to exercise jurisdiction under this statutory regime were “decisions” that could be appealed to the C.I.T.T.

[36] The Court below [at paragraph 33] also appropriately cited *Fritz Marketing Inc. v. Canada*, 2009 FCA 62, [2009] 4 F.C.R. 314. The issue in *Fritz Marketing* was whether the Federal Court [2008 FC 703, 329 F.T.R. 221], on judicial review, should set aside a CBSA determination made under section 59 of the Act because it was based on evidence that was obtained contrary to section 8 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. Sharlow J.A., writing for this Court, stated (at paragraphs 33 and 34) that the validity of the section 59 determination, including the Charter issue, should have been pursued under the administrative process set out in the Act.

aux tribunaux ne constituent pas des circonstances exceptionnelles permettant aux parties de contourner le processus administratif dès lors que ce processus permet de soulever des questions et prévoit des réparations efficaces (voir *Harelkin*, précité; *Okwuobi*, précité, aux paragraphes 38 à 55; et *University of Toronto v. C.U.E.W., Local 2* (1988), 65 O.R. (2d) 268 (C. div.)). Ainsi que je le démontrerai sous peu, l’existence de ce qu’il est convenu d’appeler des questions de compétence ne constitue pas une circonstance exceptionnelle justifiant un recours anticipé aux tribunaux.

*Décisions rendues dans ce domaine sous le régime de la Loi sur les douanes*

[34] Le principe général interdisant l’ingérence des cours de justice dans le déroulement des procédures administratives a déjà été appliqué à plusieurs reprises dans le cas du régime de la *Loi sur les douanes* qui est en litige dans le présent appel.

[35] Le tribunal de première instance [au paragraphe 35] a cité à juste titre la décision *Mueller*, précitée, à l’appui de la proposition que ce qu’il est convenu d’appeler une « non-décision » ou un refus d’exercer sa compétence dans le cadre du régime prévu par la loi constitue une « décision » susceptible d’appel devant le T.C.C.E.

[36] Le tribunal de première instance [au paragraphe 33] a également cité à bon droit l’arrêt *Fritz Marketing Inc. c. Canada*, 2009 CAF 62, [2009] 4 R.C.F. 314. Dans l’affaire *Fritz Marketing*, la question en litige était celle de savoir si, saisie d’une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale [2008 CF 703] devait annuler une décision prise par l’ASFC en vertu de l’article 59 de la Loi parce que cette décision était fondée sur des éléments de preuve obtenus en violation de l’article 8 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Sous la plume de la juge Sharlow, notre Cour a déclaré, aux paragraphes 33 et 34, que la question de la validité de la décision rendue en vertu de l’article 59, y compris le moyen tiré de la Charte,

[37] In this case, the Court below was very mindful of these authorities and others to similar effect. However, it wondered whether the situation was different because the President's ruling was a "jurisdictional" determination. For example, it did not see *Fritz Marketing* as being necessarily determinative of the issues in this case because it did not concern "jurisdictional facts" (at paragraph 33). Further, it noted that the parties did not cite any authorities of this Court concerning a decision of the President made "on jurisdictional grounds" (at paragraph 34).

[38] The C.I.T.T. has also wondered about its ability to hear an appeal under subsection 67(1) from "non-decisions" or "jurisdictional" determinations by the President of the CBSA under subsection 60(1): see *Canada (National Revenue Re)*, 1996 CanLII 7820 (C.I.T.T.). As the Court below observed (at paragraph 36), the C.I.T.T. has been leaving it to the Federal Court to deal with "non-decisions" or "jurisdictional" determinations.

*"Jurisdictional" grounds and "jurisdictional" determinations*

[39] When "jurisdictional" grounds are present or where "jurisdictional" determinations have been made, can a party proceed to court for that reason alone? Put another way, is the presence of a "jurisdictional" issue, by itself, an exceptional circumstance that allows a party to launch a judicial review before the administrative process has been completed?

[40] In my view, the answer to these questions are negative. An affirmative answer would resurrect an approach discarded long ago.

[41] Long ago, courts interfered with preliminary or interlocutory rulings by administrative agencies, tribunals and officials by labelling the rulings as "preliminary

aurait dû être examinée dans le cadre du processus administratif prévu par la Loi.

[37] En l'espèce, le tribunal de première instance a pleinement tenu compte de ces précédents et d'autres décisions allant dans le même sens. Il s'est toutefois demandé si la situation était différente du fait que la décision du président portait sur la « compétence ». Ainsi, l'arrêt *Fritz Marketing* ne lui semblait pas nécessairement déterminant quant aux questions en litige en l'espèce parce qu'il ne portait pas sur des « faits attributifs de compétence » (au paragraphe 33). Il a également signalé que les parties n'avaient cité aucun précédent de notre Cour portant sur une décision prise par le président « pour des motifs de compétence » (au paragraphe 34).

[38] Le T.C.C.E. s'est également interrogé sur sa capacité de statuer sur un appel interjeté en vertu du paragraphe 67(1) de « non-décisions » ou de « décisions en matière de compétence » rendues par le président de l'ASFC en vertu du paragraphe 60(1) (*Canada (Revenu national Re)*, 1996 CanLII 7820 (T.C.C.E.)). Ainsi que le tribunal de première instance l'a fait observer, au paragraphe 36, le T.C.C.E. semble avoir laissé le soin à la Cour fédérale de se prononcer sur les « non-décisions » et sur les « décisions en matière de compétence ».

*Motifs « de compétence » et décisions « en matière de compétence »*

[39] Lorsque des motifs « de compétence » sont invoqués ou qu'une décision « en matière de compétence » a été rendue, un plaideur peut-il s'adresser aux tribunaux pour cette seule raison? En d'autres termes, l'existence d'une question « de compétence » constitue-t-elle en soi une circonstance exceptionnelle qui permet à une partie d'introduire une demande de contrôle judiciaire avant que le processus administratif ne soit complété?

[40] À mon avis, la réponse à ces questions est négative. Une réponse affirmative aurait pour effet de faire revivre une méthode qui a été écartée il y a longtemps.

[41] Jadis, les cours de justice intervenaient dans les décisions préliminaires ou interlocutoires rendues par des organismes administratifs, des fonctionnaires ou des



questions” that went to “jurisdiction”: see, e.g., *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756. By labelling tribunal rulings as “jurisdictional,” courts freely substituted their view of the matter for that of the tribunal, even in the face of clear legislation instructing them not to do so.

[42] Over 30 years ago, that approach was discarded: *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227. In that case, Dickson J. (as he then was), writing for a unanimous Supreme Court declared (at page 233), “The courts, in my view, should not be alert to brand as jurisdictional, and therefore subject to broader curial review, that which may be doubtfully so.” Recently, the Supreme Court again commented on the old discarded approach, disparaging it as “a highly formalistic, artificial ‘jurisdiction’ test that could easily be manipulated”: *Dunsmuir*, above, at paragraph 43. Quite simply, the use of the label “jurisdiction” to justify judicial interference with ongoing administrative decision-making processes is no longer appropriate.

[43] The inappropriateness of this labelling approach is well illustrated by the ruling of the President of the CBSA in this case. In his ruling, the President considered his “jurisdiction.” He did this by interpreting the words of subsection 60(1), determining the nature of C.B. Powell’s request for a ruling, and deciding whether C.B. Powell’s request fell within the scope of the subsection, as interpreted. These are questions of law, questions of fact and questions of mixed fact and law, respectively.

[44] But these are exactly the same questions that the President of the CBSA normally considers. For example, when deciding upon the tariff classification that ought to apply to particular imported goods under subsection 60(1), the President must determine the nature of the imported goods, what classifications are legally available,

tribunaux administratifs en qualifiant ces décisions de « questions préliminaires » portant sur la « compétence » (voir, par ex., l’arrêt *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756). En qualifiant de « décisions portant sur la compétence » les décisions rendues par des tribunaux administratifs, les cours de justice n’hésitaient pas à substituer leur opinion de l’affaire à celle du tribunal administratif, et ce, même lorsque la loi leur interdisait dans les termes les plus nets de le faire.

[42] Il y a une trentaine d’années, cette façon de faire a été écartée dans l’arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227. Dans cet arrêt, le juge Dickson (par la suite devenu juge en chef), qui écrivait au nom d’une Cour suprême unanime, déclare, à la page 233 : « À mon avis, les tribunaux devraient éviter de qualifier trop rapidement un point de question de compétence, et ainsi de l’assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu’il existe un doute à cet égard. » Récemment, la Cour suprême a de nouveau formulé quelques commentaires au sujet de l’ancienne approche qui avait été rejetée en la taxant de « test d’emploi aisé axé sur la “compétence”, à la fois artificiel et très formaliste » (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 43). Le recours à l’étiquette « compétence » pour justifier l’intervention des tribunaux judiciaires dans le déroulement d’un processus de décision administratif ne convient tout simplement plus.

[43] Le fait que cette méthode de qualification ne convient pas est bien illustré par la décision que le président de l’ASFC a rendue en l’espèce. Dans sa décision, le président a examiné sa « compétence ». Pour ce faire, il a interprété le texte du paragraphe 60(1), a qualifié la nature de la demande de décision de C.B. Powell et a décidé si la demande de C.B. Powell entrait dans le cadre de ce paragraphe, tel qu’il l’interprétait. Ce sont là, respectivement, des questions de droit, des questions de fait et des questions mixtes de droit et de fait.

[44] Or, ce sont exactement ces questions que celles que le président de l’ASFC examine normalement. Par exemple, lorsqu’il détermine si un classement tarifaire devrait s’appliquer à des marchandises importées déterminées en vertu du paragraphe 60(1), le président est appelé à déterminer la nature des marchandises importées,

and finally, what classifications ought to apply to these goods. These are, respectively, determinations of questions of fact, law and mixed fact and law. Calling one ruling “jurisdictional” and the other not, when they are both really the same type of ruling, is, in reality, result-oriented labelling.

[45] It is not surprising, then, that courts all across Canada have repeatedly eschewed interference with intermediate or interlocutory administrative rulings and have forbidden interlocutory forays to court, even where the decision appears to be a so-called “jurisdictional” issue: see *e.g.*, *Matsqui Indian Band*, above; *Greater Moncton International Airport Authority*, above, at paragraph 1; *Air Canada v. Lorenz*, [2000] 1 F.C. 94 (T.D.), at paragraphs 12 and 13; *Delmas*, above; *Myers v. Law Society of Newfoundland* (1998), 165 Nfld. & P.E.I.R. 150 (Nfld. C.A.); *Canadian National Railway Co. et al. v. Winnipeg City Assessor* (1998), 131 Man. R. (2d) 310 (C.A.); *Dowd v. New Brunswick Dental Society* (1999), 210 N.B.R. (2d) 386 (C.A.).

[46] I conclude, then, that applying the “jurisdictional” label to the ruling of the President of the CBSA under subsection 60(1) of the Act in this case changes nothing. In particular, applying the “jurisdictional” label to the President’s ruling did not permit C.B. Powell to proceed to Federal Court, bypassing the remainder of the administrative process, namely the appeal to the C.I.T.T. under subsection 67(1) of the Act.

*What should happen in this case*

[47] It follows that if C.B. Powell wishes to have recourse against the ruling of the President of the CBSA, it should pursue an appeal to the C.I.T.T. under subsection 67(1). It is not for the Federal Court or this Court to interpret the word “decision” in subsection 67(1) and

à vérifier quels classements sont possibles aux termes de la loi et, finalement, à déterminer quel classement devrait s’appliquer aux marchandises en question. Ce sont là, respectivement, des questions de droit, des questions de fait et des questions mixtes de droit et de fait. Lorsqu’on qualifie une décision de décision « en matière de compétence » et refuse d’accoler le même qualificatif à l’autre alors que les deux sont en réalité du même genre, on procède en fait à une qualification axée sur le résultat recherché.

[45] Il n’est donc pas étonnant que, partout au Canada, les tribunaux ont soigneusement évité de s’immiscer dans les décisions administratives intermédiaires ou interlocutoires et qu’ils ont interdit le recours aux tribunaux judiciaires lorsque le processus administratif est encore en cours, et ce, même lorsque la décision semble porter sur ce qu’il est convenu d’appeler une question « de compétence » (voir, par ex. *Bande indienne de Matsqui*, précité; *Direction de l’Aéroport international du Grand Moncton*, précité, au paragraphe 1; *Air Canada c. Lorenz*, [2000] 1 C.F. 94 (1<sup>re</sup> inst.), aux paragraphes 12 et 13; *Delmas*, précité; *Myers v. Law Society of Newfoundland* (1998), 165 Nfld. & P.E.I.R. (C.A. T.-N.); *Canadian National Railway Co. et al. v. Winnipeg City Assessor* (1998), 131 Man. R. (2d) 310 (C.A.); *Dowd c. Société Dentaire du Nouveau-Brunswick* (1999), 210 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 386 (C.A.)).

[46] Je conclus donc que le fait de qualifier de décision « en matière de compétence » la décision que le président de l’ASFC a rendue en l’espèce en vertu du paragraphe 60(1) de la Loi ne change rien. En particulier, le fait de qualifier de décision « en matière de compétence » la décision du président ne permettait pas à C.B. Powell de s’adresser à la Cour fédérale et de contourner l’étape suivante prévue par le processus administratif, à savoir l’appel au T.C.C.E. prévu au paragraphe 67(1) de la Loi.

*Suite à donner à la présente affaire*

[47] Il s’ensuit que si C.B. Powell souhaite se pourvoir contre la décision du président de l’ASFC, elle devrait interjeter appel au T.C.C.E. en vertu du paragraphe 67(1). Il n’appartient ni à la Cour fédérale ni à notre Cour d’interpréter le mot « décision » au paragraphe 67(1) et

determine whether the C.I.T.T. can hear C.B. Powell's appeal. That is the task of the C.I.T.T. when an appeal is brought to it under subsection 67(1).

[48] According to the Court below (at paragraph 36), the C.I.T.T. believes, based on its reading of *Mueller*, above, that only the Federal Court can rule that a “non-decision” or “jurisdictional decision” is a “decision” under subsection 67(1) of the Act. Further, the C.I.T.T. believes, based on its reading of *Mueller*, that only “decisions on the merits” can be appealed to the C.I.T.T. under subsection 67(1) of the Act: *Canada (National Revenue Re)*, above.

[49] I do not read *Mueller* as supporting either of these beliefs. Further, *Mueller* was decided on an application for judicial review that was brought prematurely—before the parties had exhausted the administrative process of adjudications and appeals under the Act. Under that administrative process, it was not the task of the Federal Court in *Mueller* to interpret the word “decision” in subsection 67(1) of the Act. It was the C.I.T.T.'s task. Under subsection 67(1), the C.I.T.T. alone is to interpret the word “decision” and decide whether it can hear an appeal. After the C.I.T.T. has done that and has ruled on any appeal properly before it, an aggrieved party can ask this Court to review the C.I.T.T.'s decision by way of an application for judicial review under paragraph 28(1)(e) of the *Federal Courts Act*.

[50] In this case, if an appeal is brought to it, the C.I.T.T. should interpret the word “decision” in subsection 67(1) of the Act without regard to what was said in *Mueller*. After doing so, the C.I.T.T. might decide that the ruling of the President of the CBSA in this case was a “decision”; if so, it will go on to decide C.B. Powell's appeal on the merits. Alternatively, the C.I.T.T. might decide that the ruling of the President of the CBSA was not a “decision”; if so, it will decline to hear C.B. Powell's appeal on the merits. Either way, the C.I.T.T.'s decision, accompanied by meaningful reasons for decision, will mark the end of the administrative process of adjudications and appeals

de décider si le T.C.C.E. peut connaître de l'appel de C.B. Powell. Cette tâche revient au T.C.C.E. lorsqu'il est saisi d'un appel interjeté en vertu du paragraphe 67(1).

[48] Selon le tribunal de première instance, au paragraphe 36 de sa décision, le T.C.C.E. estime, d'après l'interprétation qu'il fait de l'affaire *Mueller*, que seule la Cour fédérale est habilitée à déclarer qu'une « non-décision » ou une « décision en matière de compétence » constitue une « décision » au sens du paragraphe 67(1) de la Loi. Le T.C.C.E. estime en outre, d'après son interprétation de l'affaire *Mueller*, que seules les « décisions sur le fond » peuvent être portées en appel au T.C.C.E. en vertu du paragraphe 67(1) de la Loi (*Canada (Revenu national Re)*, précité).

[49] Selon l'interprétation que j'en fais, l'affaire *Mueller* ne confirme aucune de ces deux opinions. Par ailleurs, dans l'affaire *Mueller*, il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire qui avait été présentée prématurément, avant que les parties aient épuisé le processus administratif constitué d'une série de décisions et d'appels prévu par la Loi. Suivant ce processus administratif, il n'appartenait pas à la Cour fédérale, dans l'affaire *Mueller*, d'interpréter le mot « décision » au paragraphe 67(1) de la Loi. Cette tâche incombait au T.C.C.E. Aux termes du paragraphe 67(1), seul le T.C.C.E. peut interpréter le mot « décision » et décider s'il peut connaître d'un appel. Une fois que le T.C.C.E. s'est acquitté de cette tâche et a statué sur tout appel dont il est régulièrement saisi, la personne qui s'estime lésée peut demander à notre Cour de réviser la décision du T.C.C.E. par voie de demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'alinéa 28(1)e) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[50] En l'espèce, s'il est saisi d'un appel, le T.C.C.E. devrait interpréter le mot « décision » que l'on trouve au paragraphe 67(1) de la Loi sans tenir compte de ce qui a été dit dans l'affaire *Mueller*. Après cela, le T.C.C.E. pourra décider que la décision que le président de l'ASFC a rendue en l'espèce était une « décision », auquel cas il statuera ensuite sur le fond de l'appel de C.B. Powell. Sinon, le T.C.C.E. pourrait décider que la décision du président de l'ASFC n'était pas une « décision », et il refusera alors de statuer au fond sur l'appel de C.B. Powell. D'une façon ou d'une autre, la décision dûment motivée du T.C.C.E. marquera la fin du processus administratif

under the Act. At that point, an aggrieved party will be able to come to this Court and ask it to review the C.I.T.T.'s decision under paragraph 28(1)(e) of the *Federal Courts Act*.

[51] It follows from the foregoing analysis that the Court below in this case should have dismissed C.B. Powell's application for judicial review as premature. The normal rule against judicial interference with ongoing administrative processes applies in this case, with full force. The record does not disclose any exceptional circumstances that would permit early recourse to the Federal Court, nor did the parties contend that there are any. Judicial involvement in the ongoing administrative process under the Act is not warranted at this time.

#### D. Conclusion

[52] Therefore, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Federal Court and dismiss C.B. Powell's application for judicial review. As neither party objected to the jurisdiction of the Federal Court to determine the judicial review, I would order that there be no costs both here and below.

NADON J.A.: I agree.

EVANS J.A.: I agree.

constitué d'une série de décisions et d'appels prévus par la Loi. À ce moment-là, toute personne s'estimant lésée pourra s'adresser à notre Cour pour lui demander de réviser la décision du T.C.C.E. en vertu de l'alinéa 28(1)e) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[51] Il découle de l'analyse qui précède que le tribunal de première instance aurait dû en l'espèce rejeter la demande de contrôle judiciaire de C.B. Powell au motif qu'elle était prématurée. Le principe habituel interdisant l'ingérence des tribunaux dans les processus administratifs en cours s'applique dans toute sa rigueur dans le cas qui nous occupe. Le dossier ne révèle l'existence d'aucune circonstance exceptionnelle qui justifierait un recours anticipé à la Cour fédérale et les parties n'ont d'ailleurs pas prétendu que de telles circonstances existaient. L'intervention de la Cour dans le processus administratif en cours prévu par la Loi n'est pas justifiée à ce stade-ci.

#### D. Dispositif

[52] Je suis par conséquent d'avis de faire droit à l'appel, d'annuler le jugement de la Cour fédérale et de rejeter la demande de contrôle judiciaire de C.B. Powell. Comme aucune des parties n'a contesté la compétence de la Cour fédérale pour trancher la demande de contrôle judiciaire, je suis d'avis de n'adjuger aucuns dépens tant en première instance que devant notre Cour.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE EVANS, J.C.A. : Je suis d'accord.