

Attorney General of Canada *Appellant*

v.

Igloo Vikski Inc. *Respondent*

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. IGLOO VIKSKI INC.

2016 SCC 38

File No.: 36258.

2016: March 29; 2016: September 29.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté and Brown JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Taxation — Customs and excise — International trade — Tariff classification of goods — Importation of hockey gloves — Whether goods should be classified as “gloves, mittens and mitts” or “other articles of plastics and articles of other materials” under Harmonized Commodity Description and Coding System — Whether Canadian International Trade Tribunal’s interpretation and application of Rules 1 and 2 of General Rules for Interpretation of Harmonized System were reasonable — Customs Tariff, S.C. 1997, c. 36, Schedule, General Rules for the Interpretation of the Harmonized System.

The importer arranged to import hockey gloves made of textiles and plastics, bound together by stitching. The Canada Border Services Agency classified five models of gloves as “gloves, mittens and mitts” under tariff item No. 6216.00.00 of the Harmonized Commodity Description and Coding System (“Harmonized System”), incorporated into the Schedule to the *Customs Tariff*. The remaining model was classified under tariff item No. 3926.20.92 as “other articles of plastics”.

The Canadian International Trade Tribunal (“CITT” or “Tribunal”) dismissed the importer’s appeal, concluding that the gloves were classifiable as “gloves, mittens and mitts”. The Federal Court of Appeal, however, allowed

Procureur général du Canada *Appelant*

c.

Igloo Vikski Inc. *Intimée*

RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. IGLOO VIKSKI INC.

2016 CSC 38

N° du greffe : 36258.

2016 : 29 mars; 2016 : 29 septembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté et Brown.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

Droit fiscal — Douanes et accise — Commerce international — Classement de marchandises en vue de la détermination du tarif — Importation de gants de hockey — Les marchandises doivent-elles être classées comme des « gants, mitaines et moufles » ou comme « autres ouvrages en matières plastiques et ouvrages en autres matières » en application du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises? — L’interprétation et l’application par le Tribunal canadien du commerce extérieur des Règles 1 et 2 des Règles générales pour l’interprétation du Système harmonisé étaient-elles raisonnables? — Tarif des douanes, L.C. 1997, c. 36, annexe, Règles générales pour l’interprétation du Système harmonisé.

L’importateur a pris des arrangements pour importer des gants de hockey confectionnés de matières textiles et plastiques cousues ensemble. L’Agence des services frontaliers du Canada a classé cinq modèles de gants dans le numéro tarifaire 6216.00.00, à savoir « gants, mitaines et moufles », du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (le « Système harmonisé »), qui figure en annexe au *Tarif des douanes*. L’autre modèle a été classé dans le numéro tarifaire 3926.20.92, à savoir « autres ouvrages en matières plastiques ».

Le Tribunal canadien du commerce extérieur (le « TCCE » ou le « Tribunal ») a rejeté l’appel interjeté par l’importateur et est arrivé à la conclusion que les gants devaient être classés comme des « gants, mitaines et

the importer's appeal and remitted the matter back to the CITT.

Held (Côté J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per McLachlin C.J. and Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon and Brown JJ.: The tariff classification exercise begins with Rule 1 of the General Rules for the Interpretation of the Harmonized System, which directs that the classification of goods must initially be determined with reference only to the headings within a chapter, as well as any applicable Section or Chapter Notes. Where the goods are unfinished or where they are comprised of a mix of materials or substances, Rule 2 is applied in conjunction with Rule 1 to determine the *prima facie* classification of such goods. Rule 2(a) deems unfinished goods to be finished goods, and directs that they be classified using Rule 1 as if they were goods in a complete or finished state. Rule 2(b) applies where a good consists of a mixture of more than one substance, and states that a reference to goods of a given material or substance in a heading shall be taken to include goods consisting wholly or partly of such material or substance. If, having applied Rules 1 and 2, the good is *prima facie* classifiable under only one heading, then the inquiry ends and the good is classified under that heading. If, however, the good is *prima facie* classifiable under more than one heading, then Rule 3 applies, by operation of Rule 2(b), to resolve the classification dispute. If the application of Rules 1, 2 and 3 does not lead to the classification of a good under a single heading, Rules 4, 5 and 6 are applied to determine the classification of the good.

While the General Rules are commonly described as cascading in nature, this metaphor does not quite capture how the General Rules are to be applied. It is more helpful to understand that order as a function of a hierarchy rather than a cascade. Rule 1 does not lose all relevance where Rule 2 is applied. Where Rule 2 applies, it applies together with Rule 1 to identify the heading(s) under which an incomplete or composite good can be *prima facie* classified.

The CITT concluded that the gloves were not classifiable under heading 39.26 using Rule 1 because they were not made by sewing or sealing sheets of plastic together, as directed by the Explanatory Note to heading 39.26 of the *Explanatory Notes to the Harmonized Commodity Description and Coding System*. The CITT found that the gloves met the description of heading 62.16 using Rule 1. Since the gloves contained plastic padding that was more than mere trimming, the CITT applied Rule 2(b) of

mouffes ». La Cour d'appel fédérale a cependant accueilli l'appel interjeté par l'importateur et renvoyé l'affaire au TCCE.

Arrêt (la juge Côté est dissidente) : L'appel est accueilli.

La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon et Brown : L'exercice de classement commence par la Règle 1 des Règles générales pour l'interprétation du Système harmonisé, suivant laquelle le classement des marchandises se fait initialement selon les termes des positions d'un chapitre, ainsi que de toute Note de Section ou de Chapitre applicable. Dans le cas d'un article non fini ou fait d'un mélange de matières, il faut appliquer la Règle 2 en tandem avec la Règle 1 pour déterminer la position dans laquelle la marchandise paraît devoir être classée. La Règle 2a) assimile l'article non fini à l'article fini et dispose qu'il est classé en application de la Règle 1 comme s'il s'agissait d'un article complet ou fini. La Règle 2b) s'applique lorsqu'il s'agit de déterminer le classement d'un article fait d'un mélange de matières. Elle dispose que la mention dans une position d'ouvrages en une matière déterminée se rapporte aux ouvrages constitués entièrement ou partiellement de cette matière. Si l'application des Règles 1 et 2 aboutit à une seule position, l'article est classé dans cette position et l'analyse prend fin. Or, si une marchandise paraît devoir être classée dans plus d'une position, il faut appliquer la Règle 3, comme le prévoit la Règle 2b), pour résoudre le conflit. Si l'application des Règles 1, 2 et 3 n'aboutit pas au classement d'un article dans une seule position, il faut appliquer les Règles 4, 5 et 6 pour déterminer le classement de la marchandise.

Si on dit couramment des Règles générales qu'elles sont structurées en cascade, cette métaphore ne décrit pas vraiment la manière dont les Règles s'appliquent. L'ordre relève plus de la hiérarchie que de la cascade. La Règle 1 n'est pas écartée par l'application de la Règle 2. Dans les cas où la Règle 2 s'applique, c'est en tandem avec la Règle 1 pour déterminer la position ou les positions dans lesquelles un article incomplet ou composite paraît devoir être classé.

Le TCCE a conclu que les gants ne pouvaient être classés dans la position 39.26 par application de la Règle 1, car ils n'étaient pas confectionnés par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles, comme le prévoit la Note explicative accompagnant la position 39.26 des *Notes explicatives du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*. Le TCCE est arrivé à la conclusion que les gants répondaient aux termes de la position 62.16 par application de

the General Rules, as directed by the Explanatory Note to heading 62.16, which led the CITT to extend the scope of the heading in order to classify the goods as “gloves, mittens and mitts”.

The Federal Court of Appeal found that the CITT had misinterpreted the General Rules by requiring that the goods must meet the description of a heading by applying Rule 1 before Rule 2(b) can be used to extend that heading to cover goods made of mixed substances. Once the CITT concluded that the goods did not meet the description of the heading in 39.26, it should have applied Rule 2(b) of the General Rules to extend that heading to cover the gloves. Then, because the goods were *prima facie* classifiable under both headings 39.26 and 62.16, Rule 3 should have been employed to determine the proper classification of the gloves.

In concluding that the CITT misapplied the General Rules, the Federal Court of Appeal misapprehended their structure. It did not appreciate the conjunctive nature of the application of Rules 1 and 2 to a determination of the heading(s) under which a good is *prima facie* classifiable. Further, the Federal Court of Appeal erred in supposing that Rule 2(b) can be applied to extend the scope of a heading to include a particular good where no part of that good falls within the heading. While Rule 2(b) deems a reference in a heading to a material to include a mixture of that material with other substances, the Section, Chapter Notes, and Explanatory Notes still apply when classifying that good as if it were made exclusively of the material referenced by the heading. Read as a whole, the CITT’s decision was reasonable. The CITT neither misapplied the General Rules, nor interpreted heading 39.26 and its Explanatory Note in an unreasonable manner.

Per Côté J. (dissenting): The Tribunal’s decision falls well outside the range of reasonable interpretations. It contradicts the cascading nature of the General Rules, it is internally contradictory, and it interprets the Explanatory Notes in a manner that is irreconcilable with their words.

While the standard of review of reasonableness is applicable here, this appeal deals with the interpretation of a statute that was enacted to implement the *International Convention on the Harmonized Commodity Description*

la Règle 1. Le TCCE, estimant que les gants comportaient du rembourrage en plastique qui excédait le rôle de simples garnitures, a appliqué la Règle 2b) des Règles générales, comme le prévoit la Note explicative accompagnant la position 62.16, ce qui l’a mené à étendre la portée de la position de manière à classer les marchandises comme des « gants, mitaines et mouffes ».

La Cour d’appel fédérale a conclu que le TCCE avait mal interprété les Règles générales en exigeant que les articles répondent aux termes d’une position en application de la Règle 1 avant que n’intervienne la Règle 2b) pour étendre la portée de cette position de manière à y inclure les matières mélangées. Le TCCE, après avoir déterminé que les marchandises ne correspondaient pas aux termes de la position 39.26, aurait dû appliquer la Règle 2b) des Règles générales pour étendre la portée de la position de manière à y inclure les gants. Ensuite, comme les marchandises paraissaient devoir être classées dans deux positions, soit 39.26 et 62.16, il aurait fallu appliquer la Règle 3 pour déterminer le classement des gants.

En concluant que le TCCE avait mal appliqué les Règles générales, la Cour d’appel fédérale a mal saisi l’économie de ces Règles. Elle n’a pas compris que les Règles 1 et 2 doivent être appliquées en tandem lorsqu’il s’agit de déterminer dans quelle position un article paraît devoir être classé. En outre, la Cour d’appel fédérale a fait erreur en supposant que la Règle 2b) s’applique pour étendre la portée d’une position de manière à y inclure un article dont aucune partie ne peut y être classée. Si aux termes de la Règle 2b) la mention d’une matière dans une position est assimilée à la mention de cette matière mélangée ou associée à d’autres matières, il demeure que les Notes de Sections ou de Chapitres et les Notes explicatives s’appliquent au classement de l’article comme s’il était constitué à l’état pur de la matière mentionnée dans la position. Globalement, la décision du TCCE était raisonnable. Le TCCE n’a pas mal appliqué les Règles générales ni donné au libellé de la position 39.26 et à sa Note explicative une interprétation déraisonnable.

La juge Côté (dissidente) : La décision du Tribunal ne fait aucunement partie des interprétations raisonnables. Elle va à l’encontre de la nature dite « en cascade » des Règles générales, elle est intrinsèquement contradictoire et elle fait des Notes explicatives une lecture qui est incompatible avec leur libellé.

Bien que la norme de contrôle de la décision raisonnable s’applique en l’espèce, la présente affaire porte sur l’interprétation de la loi de mise en œuvre de la *Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation*

and Coding System. Given the *Convention* parties' intention of creating a uniform classification scheme, the range of reasonable statutory interpretations in this context is narrow.

First, the Tribunal erred by requiring as a condition to the application of Rule 2(b) that the goods must first meet the description in the heading pursuant to Rule 1. The distinction between a conjunctive or hierarchical application of the General Rules as opposed to a cascading application is, in this case, irrelevant. A good does not need to first meet the description in a heading pursuant to Rule 1 in order for Rule 2(b) to apply. Such a reading is inconsistent with the text of Rule 2(b). It is precisely because certain goods consisting of more than one material or substance cannot be classified under a heading using Rule 1 alone that Rule 2(b) applies. The function of Rule 2(b) is to extend headings referring to a material under Rule 1 to include goods that are composed only partly of the material.

Second, the Tribunal failed to apply Rules 1 and 2(b) consistently to headings No. 39.26 and No. 62.16. The Tribunal had to apply Rule 2(b) in order for heading No. 62.16 to apply to the gloves since the gloves included plastic that constituted more than mere trimming. Therefore, Rule 1 alone was not sufficient to classify the gloves in heading No. 62.16 nor in any heading, and the Tribunal had to resort to Rule 2(b). In this context, the Tribunal's refusal to apply Rules 1 and 2(b) consistently to both headings No. 39.26 and No. 62.16 is internally contradictory and therefore unreasonable.

Third, the Tribunal's interpretation of the Explanatory Note to heading No. 39.26 is unreasonable. While the Explanatory Note contains non-exhaustive language, the Tribunal concluded that heading No. 39.26 only includes articles of plastics that are made by "sewing or sealing sheets of plastics". Such a restrictive interpretation was contrary to both an ordinary and contextual reading of the Explanatory Note.

Cases Cited

By Brown J.

Referred to: *Miller v. Jackson*, [1977] 1 Q.B. 966; *Sher-Wood Hockey Inc. v. Canada (Border Services*

et de codification des marchandises. Compte tenu de l'intention des parties à la *Convention* à l'égard de la création d'un régime uniforme de classement, le nombre d'interprétations raisonnables est par conséquent limité.

Premièrement, le Tribunal a exigé à tort comme pré-requis que les marchandises satisfassent d'abord à la description de la position, conformément à la Règle 1, pour que la Règle 2b) s'applique. La distinction entre une application conjunctive ou hiérarchique des Règles générales et une application dite « en cascade » importe peu en l'espèce. Une marchandise ne doit pas, pour que la Règle 2b) s'applique, satisfaire d'abord aux termes de la position pour le classement en fonction de la Règle 1. Une telle lecture est incompatible avec le libellé de la Règle 2b). C'est précisément parce que certaines marchandises faites d'un mélange de matières ou de substances ne peuvent être classées dans une position en fonction de la Règle 1 seule que la Règle 2b) s'applique. La Règle 2b) a pour fonction d'élargir la portée des positions qui mentionnent une matière de sorte qu'elles puissent servir au classement, en fonction de la Règle 1, de marchandises constituées partiellement de cette matière.

Deuxièmement, le Tribunal n'a pas appliqué les Règles 1 et 2b) de manière uniforme aux positions n^{os} 39.26 et 62.16. Le Tribunal devait appliquer la Règle 2b) pour que les gants puissent être classés dans la position n^o 62.16 puisque ceux-ci comportent du rembourrage en plastique qui excède le rôle de simples garnitures. Par conséquent, la Règle 1 ne pouvait être appliquée seule pour le classement des gants dans la position n^o 62.16 ni dans aucune autre position, et le Tribunal a dû recourir à la Règle 2b). Dans ce contexte, le refus du Tribunal d'appliquer les Règles 1 et 2b) de manière uniforme aux positions n^{os} 39.26 et 62.16 est intrinsèquement contradictoire et donc déraisonnable.

Troisièmement, l'interprétation par le Tribunal de la Note explicative accompagnant la position n^o 39.26 est déraisonnable. Même si la Note explicative est rédigée en termes non exhaustifs, le Tribunal a conclu que la position n^o 39.26 ne vise que les articles confectionnés par « couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles ». Une telle interprétation restrictive est contraire tant à une interprétation selon le contexte qu'à une interprétation selon le sens ordinaire des mots de la Note explicative.

Jurisprudence

Citée par le juge Brown

Arrêts mentionnés : *Miller c. Jackson*, [1977] 1 Q.B. 966; *Sher-Wood Hockey Inc. c. President of the Canada*

Agency, President) (2011), 15 T.T.R. (2d) 336; *Minister of National Revenue v. Yves Ponroy Canada* (2000), 259 N.R. 38; *Cycles Lambert Inc. v. Canada (Border Services Agency)*, 2015 FCA 45, 469 N.R. 313; *Canada (Border Services Agency) v. SAF-HOLLAND Canada Ltd.*, 2014 FCA 3, 456 N.R. 174; *Star Choice Television Network Inc. v. Canada (Customs and Revenue Agency)*, 2004 FCA 153; *Minister of National Revenue (Customs and Excise) v. Schrader Automotive Inc.* (1999), 240 N.R. 381; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Canada Post Corp. v. Public Service Alliance of Canada*, 2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221, rev'd 2011 SCC 57, [2011] 3 S.C.R. 572; *Helly Hansen Leisure Canada Inc. v. Canada Border Services Agency*, 2009 FCA 345, 397 N.R. 323; *Canada Customs and Revenue Agency v. Agri Pack*, 2005 FCA 414, 345 N.R. 1; *Funtastic Ltd. v. Chief Executive Officer of Customs*, [2008] AATA 528; *Canada Border Services Agency v. Outils Gladu Inc.*, 2009 FCA 215, 393 N.R. 58; *Rona Corporation Inc. v. Canada (Border Services Agency)* (2008), 12 T.T.R. (2d) 295; *Primaplas Pty. Ltd. v. Chief Executive Officer of Customs*, [2016] FCAFC 40; *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029.

By Côté J. (dissenting)

Minister of National Revenue (Customs and Excise) v. Schrader Automotive Inc. (1999), 240 N.R. 381; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Sher-Wood Hockey Inc. v. Canada (Border Services Agency, President)* (2011), 15 T.T.R. (2d) 336; *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029.

Statutes and Regulations Cited

Customs Act, R.S.C. 1985, c. 1 (2nd Supp.), ss. 59(1)(a), 60(1).
Customs Tariff, S.C. 1997, c. 36, ss. 10(1), 11, Schedule, General Rules for the Interpretation of the Harmonized System; tariff items 0302.13.40, 3926.20.92, 6216.00.00, 9506.99.90.

Border Services Agency, 2011 CarswellNat 7160 (WL Can.); *Canada (Ministre du Revenu national) c. Yves Ponroy Canada*, 2000 CanLII 15801; *Cycles Lambert Inc. c. Canada Border Services Agency*, 2015 CAF 45; *Canada (Agence des services frontaliers) c. SAF-HOLLAND Canada Ltd.*, 2014 CAF 3; *Réseau de télévision Star Choice Inc. c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2004 CAF 153; *Canada (Ministre du Revenu national) c. Schrader Automotive Inc.*, 1999 CanLII 7719; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, inf. par 2011 CSC 57, [2011] 3 R.C.S. 572; *Helly Hansen Leisure Canada Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2009 CAF 345; *Canada (Agence des douanes et du revenu) c. Agri Pack*, 2005 CAF 414; *Funtastic Ltd. c. Chief Executive Officer of Customs*, [2008] AATA 528; *Outils Gladu Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2009 CAF 215; *Rona Corporation Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2008 CanLII 13335; *Primaplas Pty. Ltd. c. Chief Executive Officer of Customs*, [2016] FCAFC 40; *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029.

Citée par la juge Côté (dissidente)

Canada (Ministre du Revenu national) c. Schrader Automotive Inc., 1999 CanLII 7719; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Sher-Wood Hockey Inc. c. President of the Canada Border Services Agency*, 2011 CarswellNat 7160 (WL Can.); *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029.

Lois et règlements cités

Loi sur les douanes, L.R.C. 1985, c. 1 (2^e suppl.), art. 59(1)a), 60(1).
Tarif des douanes, L.C. 1997, c. 36, art. 10(1), 11, annexe, Règles générales pour l'interprétation du Système harmonisé; n^{os} tarifaires 0302.13.40, 3926.20.92, 6216.00.00, 9506.99.90.

Treaties and Other International Instruments

International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, Can. T.S. 1988 No. 38.
Vienna Convention on the Law of Treaties, Can. T.S. 1980 No. 37, art. 31.

Authors Cited

Dryden, Ken. *The Game*. Toronto: Macmillan of Canada, 1983.
Phipson on Evidence, 15th ed. by Howard M. N. et al. London: Sweet & Maxwell, 2000.
 Prabhu, Mohan. *Canada's Laws on Import and Export: An Overview*. Toronto: Irwin Law, 2014.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.
 World Customs Organization. *Explanatory Notes to the Harmonized Commodity Description and Coding System*, 5th ed. Brussels: Customs Co-operation Council, 2012.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Pelletier, Near and Scott JJ.A.), 2014 FCA 266, [2014] F.C.J. No. 1134 (QL), 2014 CarswellNat 4603 (WL Can.), setting aside a decision of the Canadian International Trade Tribunal, 2013 CanLII 4408, [2013] C.I.T.T. No. 4 (QL), 2013 CarswellNat 6770 (WL Can.). Appeal allowed, Côté J. dissenting.

Jan E. Brongers and Michael Taylor, for the appellant.

Michael Kaylor and Jennifer Klinck, for the respondent.

The judgment of McLachlin C.J. and Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon and Brown JJ. was delivered by

BROWN J. —

I. Introduction

[1] In wintertime ice hockey is the delight of everyone.¹ Across the country, countless players of

¹ “In summertime village cricket is the delight of everyone” (*Miller v. Jackson*, [1977] 1 Q.B. 966 (C.A.), at p. 976, per Lord Denning M.R.).

Traité et autres instruments internationaux

Convention de Vienne sur le droit des traités, R.T. Can. 1980 n° 37, art. 31.
Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, R.T. Can. 1988 n° 38.

Doctrines et autres documents cités

Dryden, Ken. *The Game*, Toronto, Macmillan of Canada, 1983.
 Organisation mondiale des douanes. *Notes explicatives du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*, 5^e éd., Bruxelles, Conseil de coopération douanière, 2012.
Phipson on Evidence, 15th ed. by Howard M. N. et al., London, Sweet & Maxwell, 2000.
 Prabhu, Mohan. *Canada's Laws on Import and Export : An Overview*, Toronto, Irwin Law, 2014.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2014.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (les juges Pelletier, Near et Scott), 2014 CAF 266, [2014] A.C.F. n° 1134 (QL), 2014 CarswellNat 6196 (WL Can.), qui a annulé une décision du Tribunal canadien du commerce extérieur, 2013 CanLII 4408, [2013] T.C.C.E. n° 4 (QL), 2013 CarswellNat 6771 (WL Can.). Pourvoi accueilli, la juge Côté est dissidente.

Jan E. Brongers et Michael Taylor, pour l'appellant.

Michael Kaylor et Jennifer Klinck, pour l'intimée.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon et Brown rendu par

LE JUGE BROWN —

I. Introduction

[1] L'hiver, le hockey fait la joie des petits et des grands¹. Chaque jour, d'un bout à l'autre du pays,

¹ [TRADUCTION] « En été, les parties de cricket au village font la joie des petits et des grands » (*Miller c. Jackson*, [1977] 1 Q.B. 966 (C.A.), p. 976, le lord Denning, maître des rôles).

all ages take to ice rinks and frozen ponds daily to shoot pucks at the net. Often the puck is stopped or turned aside by a goaltender blocking it with a blocker or catching it with a catcher. This is notoriously difficult business.² The goaltender's attention must remain fixed on the play, and not on off-ice matters. His or her focus must not drift to thoughts of the crowd, missed shots or taunts from opponents. And, certainly, the goaltender should strain to avoid being distracted by the question before the Court in this appeal — being whether, for customs tariff classification purposes, he or she blocks and catches the puck with a “glove, mitten or mitt”, or with an “article of plastics”.

[2] Having considered this question, the Canadian International Trade Tribunal (“CITT”) concluded that certain blockers and catchers imported by the respondent Igloo Vikski Inc. were each classifiable as a “glove, mitten or mitt”. The Federal Court of Appeal, however, held that those blockers and catchers are also classifiable, *prima facie*, as “articles of plastics”. It referred the matter back to the CITT so that it could apply what the Court of Appeal considered the appropriate analysis for resolving duplicative *prima facie* classifications. For the reasons that follow, I am of the respectful view that, in so doing, the Federal Court of Appeal erred. I would therefore allow the appeal and restore the decision of the CITT.

II. Overview of Facts and Proceedings

A. *Background*

(1) Canada's System of Tariff Classification

[3] This appeal presents the Court's first opportunity to consider the *Customs Tariff*, S.C. 1997, c. 36, which implements Canada's obligations as a party to the *International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding*

² Ken Dryden, *The Game* (1983).

d'innombrables joueurs de tous âges profitent des patinoires et étangs gelés pour s'exercer à lancer la rondelle dans le filet. Souvent, le disque est arrêté ou dévié de sa trajectoire par un gardien à l'aide d'un gant bloqueur ou d'un gant attrape-rondelle. Comme on le sait, ce n'est pas une mince affaire². Le gardien doit se concentrer sur le jeu, et non sur ce qui se passe de l'autre côté de la bande. Il ne doit penser ni à la foule, ni aux tirs ratés, ni aux provocations des joueurs de l'équipe adverse. Et, certainement, il ne devrait pas se laisser distraire par la question dont la Cour est saisie en l'espèce, à savoir si, aux fins du classement visant à déterminer le tarif des douanes applicable, il utilise des « gants, des mitaines ou des moufles » ou des « matières plastiques » pour arrêter les tirs.

[2] Le Tribunal canadien du commerce extérieur (« TCCE ») est arrivé à la conclusion que certains gants bloqueurs et gants attrape-rondelles importés par Igloo Vikski Inc., intimée en l'espèce, devaient être classés comme des « gants, mitaines ou moufles ». Cependant, la Cour d'appel fédérale a conclu que ces articles paraissaient également devoir être classés comme des « matières plastiques ». Elle a renvoyé l'affaire au TCCE pour qu'il applique ce qui, selon elle, constituait la bonne analyse pour trancher les cas de marchandises qui paraissent devoir être classées dans plus d'une position. Pour les motifs qui suivent, j'estime que la Cour d'appel fédérale a fait erreur. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir l'appel et de rétablir la décision du TCCE.

II. Résumé des faits et de l'instance

A. *Contexte*

(1) Système canadien de classement pour l'application du tarif douanier

[3] Le présent pourvoi donne pour la première fois l'occasion à la Cour d'examiner le *Tarif des douanes*, L.C. 1997, c. 36, qui met en œuvre les obligations du Canada comme partie à la *Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et*

² Ken Dryden, *The Game* (1983).

System, Can. T.S. 1988 No. 38. The *Convention* governs the Harmonized Commodity Description and Coding System (the “Harmonized System”) by which approximately 5,000 commodity groups of imported goods are classified.

[4] The Harmonized System was developed by the World Customs Organization, an intergovernmental body of which Canada is a member. To foster stability and predictability in classification practices internationally, it is used as a standard tariff classification system by all parties to the *Convention*, including Canada: see *Customs Tariff*, s. 10(1) and the Schedule thereto. At the same time, it permits states parties to set their own rates of duty on those goods in conformance to their individual international trade obligations: M. Prabhu, *Canada’s Laws on Import and Export: An Overview* (2014), at p. 79.

[5] The Harmonized System uses an eight-digit classification system for tariff classifications, which is incorporated into the Schedule to the *Customs Tariff*. That system proceeds, within sections of the Schedule, from general to specific classifications via chapters, headings, subheadings and tariff items. For example, within Section I (“Live Animals; Animal Products”) is found the eight-digit tariff item No. 0302.13.40, applicable to fresh or chilled sockeye salmon. The first two digits of that tariff item (03) denote the item as falling within Chapter 3 (“Fish and Crustaceans, Molluscs and Other Aquatic Invertebrates”); the first four digits (03.02) denote the heading (“Fish, fresh or chilled, excluding fish fillets . . .”); the first six digits (0302.13) denote the subheading (“Pacific Salmon”); and the full eight-digit tariff item denotes the specific good (“Sockeye”).

[6] The Schedule to the *Customs Tariff* also contains “General Rules for the Interpretation of the Harmonized System”. Section 10(1) of the *Customs Tariff* directs that “the classification of imported goods under a tariff item shall, unless otherwise

de codification des marchandises, R.T. Can. 1988 n° 38. La *Convention* régit le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (le « Système harmonisé ») qui préside au classement d’environ 5000 groupes de marchandises importées.

[4] Conçu par l’Organisation mondiale des douanes, un organisme intergouvernemental auquel le Canada a adhéré, le Système harmonisé favorise la stabilité et la prévisibilité en matière de classement à l’échelle internationale. Il fait office de norme pour le classement des marchandises dans les dispositions tarifaires pour toutes les parties à la *Convention*, dont le Canada (voir le *Tarif des douanes*, par. 10(1) et annexe), mais permet aux États parties d’établir leurs propres taux de droits de douane applicables à ces marchandises selon leurs propres obligations commerciales internationales (M. Prabhu, *Canada’s Laws on Import and Export : An Overview* (2014), p. 79).

[5] Le Système harmonisé est un système à huit chiffres qui régit le classement des marchandises en vue de l’application du tarif douanier. Il figure en annexe au *Tarif des douanes*. Il procède, au sein des diverses sections de l’annexe, du général au spécifique, soit des chapitres aux positions, sous-positions et numéros tarifaires. Par exemple, dans la section I (« Animaux vivants et produits du règne animal »), se trouve le numéro tarifaire 0302.13.40 qui s’applique au saumon rouge frais ou réfrigéré. Les deux premiers chiffres du numéro tarifaire (03) indiquent que l’article relève du chapitre 3 (« Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques »); les quatre premiers (03.02) correspondent à la position « Poissons frais ou réfrigérés, à l’exception des filets de poissons et autre chair de poissons . . . »; les six premiers chiffres (0302.13) correspondent à la sous-position « Saumons du Pacifique »; le numéro tarifaire à huit chiffres correspond à la marchandise spécifique (« Rouge »).

[6] L’annexe au *Tarif des douanes* présente également les « Règles générales pour l’interprétation du Système harmonisé ». Aux termes du par. 10(1) du *Tarif des douanes*, « le classement des marchandises importées dans un numéro tarifaire est effectué, sauf

provided, be determined in accordance with the General Rules”.

[7] The General Rules are comprised of six rules governing the classification of goods under the Harmonized System. According to the jurisprudence of the Federal Court of Appeal and the CITT, these rules are to be applied in a “cascading” fashion. As I explain below, however, the term “cascading” does not quite describe their application. While it is the case that the General Rules are to be applied in a set order, it is more helpful to understand that order as a function of a hierarchy rather than a cascade: Prabhu, at p. 82.

[8] In addition to the Harmonized System and the General Rules, the *Explanatory Notes to the Harmonized Commodity Description and Coding System* (5th ed. 2012) published and amended from time to time by the World Customs Organization also inform the classification of imported goods. Specifically, s. 11 of the *Customs Tariff* provides that, in interpreting the headings and subheadings employed by the Harmonized System, “regard shall be had” to the *Explanatory Notes*. While, therefore, the *Explanatory Notes* (unlike the Harmonized System and the General Rules themselves) are not binding, they must be at least considered in determining the classifications of goods imported into Canada.

(2) Facts of This Appeal

[9] Between November 2003 and December 2005, Igloo Vikski imported six models of ice hockey goaltender gloves, comprising three models of “blockers” (designed to be worn on the same hand used by the goaltender to hold his or her hockey stick) and three models of “catchers” (designed to be worn on the goaltender’s other hand). Externally, the gloves are composed of various types of textiles and plastics, bound together by stitching. While the inner padding of the blockers consists mainly of plastic, the inner padding of the catchers is composed of both plastic and textiles.

[10] The Canada Border Services Agency (“CBSA”) classified the gloves under tariff item No. 6216.00.00 as “[g]loves, mittens [or] mitts”.

indication contraire, en conformité avec les Règles générales ».

[7] Les Règles générales, au nombre de six, régissent le classement des marchandises en fonction du Système harmonisé. Selon la jurisprudence de la Cour d’appel fédérale et du TCCE, ces règles s’appliquent « en cascade ». Comme je l’expliquerai, le terme « en cascade » ne décrit cependant pas tout à fait le processus. Certes, les Règles générales s’appliquent dans un ordre prédéterminé, mais cet ordre relève plus de la hiérarchie que de la cascade (Prabhu, p. 82).

[8] Outre le Système harmonisé et les Règles générales, les *Notes explicatives du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises* (5^e éd. 2012) et leurs modifications, publiées par l’Organisation mondiale des douanes, éclairent le classement des marchandises importées. Ainsi, l’art. 11 du *Tarif des douanes* dispose que, pour l’interprétation des positions et sous-positions du Système harmonisé, « il est tenu compte » des *Notes explicatives*. Si les *Notes explicatives* — contrairement au Système harmonisé et aux Règles générales — ne sont pas impératives, il faut à tout le moins les prendre en considération dans le classement des marchandises importées au Canada.

(2) Faits

[9] Entre novembre 2003 et décembre 2005, Igloo Vikski a importé six modèles de gants de gardien de but pour le hockey sur glace, à savoir trois modèles de « gants bloqueurs » (conçus pour être portés par le gardien dans la main qui tient le bâton) et trois modèles de « gants attrape-rondelles » (conçus pour être portés dans l’autre main). Les composants extérieurs des gants sont confectionnés de diverses matières textiles et plastiques cousues ensemble. Si le rembourrage des gants bloqueurs est surtout composé de plastique, celui des gants attrape-rondelles est fait des deux matières.

[10] L’Agence des services frontaliers du Canada (l’« ASFC ») a classé les gants dans le numéro tarifaire 6216.00.00, qui correspond à « [g]ants,

Igloo Vikski applied for a refund of a portion of the duties paid on these gloves, arguing they should have been classified under tariff item 9506.99.90, which applies to various types of sporting equipment. In response, the CBSA issued re-determinations under s. 59(1)(a) of the *Customs Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (2nd Suppl.), stating that the gloves could not be classified as proposed by Igloo Vikski. It further affirmed that four models of the gloves were properly classified under tariff item 6216.00.00, while the two other models should be classified under tariff item 3926.20.92 as mittens or non-disposable gloves.

[11] Igloo Vikski then requested a further re-determination pursuant to s. 60(1) of the *Customs Act*, arguing that all of the gloves should be classified under tariff item 3926.20.92, the heading of which (39.26) refers to “[o]ther articles of plastics and articles of other materials of headings 39.01 to 39.14”. The CBSA rejected this request for re-classification, determining this time that five of the gloves were properly classified under tariff item 6216.00.00, while the remaining model was classified under tariff item 3926.20.92. Igloo Vikski appealed the CBSA’s classification decisions to the CITT.

B. *Decision of the CITT*

[12] The CITT dismissed Igloo Vikski’s appeal: 2013 CanLII 4408. Relying upon the Explanatory Note to heading 39.26, it interpreted heading 39.26 as capturing only articles of apparel or clothing accessories made by sewing or sealing sheets of plastic together. The same tribunal member had adopted this interpretation in another case involving the customs classification of hockey gloves, and followed that reasoning in this case: see *Sher-Wood Hockey Inc. v. Canada (Border Services Agency, President)* (2011), 15 T.T.R. (2d) 336. Since the gloves at issue were not made by sewing or sealing sheets of plastic together, the CITT concluded they were not classifiable under heading 39.26.

mitaines et moufles ». Igloo Vikski a demandé le remboursement d’une portion des droits payés pour l’importation de ces gants au motif qu’ils auraient dû être classés dans le numéro tarifaire 9506.99.90, qui concerne divers articles de sport. L’ASFC a par la suite procédé à une révision en vertu de l’al. 59(1)a de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, c. 1 (2^e suppl.), et a conclu que les gants ne pouvaient être classés dans le numéro proposé par Igloo Vikski. Elle a également confirmé le classement de quatre modèles de gants dans le numéro tarifaire 6216.00.00 et conclu que les deux autres devaient être classés dans le numéro tarifaire 3926.20.92, à savoir comme moufles (mitaines) ou gants non jetables.

[11] Igloo Vikski a alors demandé le réexamen de la décision, en vertu du par. 60(1) de la *Loi sur les douanes*, au motif cette fois-ci que tous les gants devaient être classés dans le numéro tarifaire 3926.20.92. La position 39.26 correspond à « [a]utres ouvrages en matières plastiques et ouvrages en autres matières des n^{os} 39.01 à 39.14 ». L’ASFC a rejeté la demande de réexamen du classement et a confirmé, cette fois, le classement de cinq des gants dans le numéro tarifaire 6216.00.00 et conclu au classement du dernier modèle dans le numéro tarifaire 3926.20.92. Igloo Vikski a interjeté appel auprès du TCCE des décisions de l’ASFC relatives au classement.

B. *Décision du TCCE*

[12] Le TCCE a rejeté l’appel interjeté par Igloo Vikski (2013 CanLII 4408). Sur le fondement de la Note explicative accompagnant la position 39.26, il a conclu que cette dernière ne s’applique qu’aux vêtements et accessoires du vêtement confectionnés par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles. La membre de ce tribunal avait déjà adopté cette interprétation dans une autre affaire portant sur le classement de gants de hockey aux fins de détermination du tarif et a repris le même raisonnement en l’espèce (voir *Sher-Wood Hockey Inc. c. President of the Canada Border Service Agency*, 2011 CarswellNat 7160 (WL Can.)). Les gants en question n’étant pas confectionnés par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles, le TCCE a conclu qu’ils ne pouvaient être classés dans la position 39.26.

[13] The CITT then considered whether the gloves were classifiable under heading 62.16. While it found that they conformed to the type of goods (“[g]loves, mittens [or] mitts”) described in that heading, it recognized that the Explanatory Note to heading 62.16 directed it to apply the General Rules if the articles contained non-textile material that constituted “more than mere trimming”. Since the hockey gloves contained plastic padding that was more than mere trimming, the CITT applied Rule 2(b) of the General Rules (which, as I will explain, applies where a good consists of a mixture of more than one substance), which led the CITT to “extend the scope” of the heading in order to classify the goods as “[g]loves, mittens [or] mitts” (paras. 74-75 and 77). It therefore affirmed the CBSA’s classification and dismissed the appeal.

C. *Federal Court of Appeal*

[14] The Federal Court of Appeal (Scott J.A.; Pelletier and Near J.J.A. concurring) allowed Igloo Vikski’s appeal: 2014 FCA 266. Applying the standard of review of reasonableness, it found the CITT’s decision to be unreasonable because it misapplied the General Rules and contained logical contradictions.

[15] More particularly, the Court of Appeal found that the CITT had erred by stating that the goods must meet the description of a heading by applying Rule 1 before Rule 2(b) can be used to extend that heading to cover goods made of mixed substances. It said that this contradicted the “cascading” nature of the General Rules: para. 11 (CanLII). In the Court of Appeal’s view, because the gloves were made of mixed substances, once the CITT concluded that the goods did not meet the description of the heading in 39.26, it should have applied Rule 2(b) of the General Rules to extend that heading to cover the hockey gloves. Then, because the goods were *prima facie* classifiable under both headings 39.26 and 62.16, Rule 3 (which, as discussed below, is employed to resolve the classification of goods which are *prima facie* classifiable under two or more headings) should have been

[13] Le TCCE s’est ensuite demandé si les gants pouvaient être classés dans la position 62.16. Il a conclu que même si les gants correspondaient aux termes de la position (« [g]ants, mitaines et moufles »), suivant la Note explicative accompagnant la position 62.16, il faut appliquer les Règles générales si les vêtements comportent des matériaux non textiles qui « excèdent le rôle de simples garnitures ». Puisque les gants de hockey comportent du rembourrage en plastique qui excède le rôle de simples garnitures, le TCCE a appliqué la Règle 2b) des Règles générales (qui, comme je l’expliquerai, s’applique lorsqu’un ouvrage est constitué de plus d’une matière), ce qui a mené le TCCE à « étendre la portée » de la position « [g]ants, mitaines [ou] moufles » de manière à y inclure les articles (par. 74-75 et 77). Il a ainsi confirmé le classement effectué par l’ASFC et rejeté l’appel.

C. *Cour d’appel fédérale*

[14] La Cour d’appel fédérale (le juge Scott avec l’appui des juges Pelletier et Near) a accueilli l’appel interjeté par Igloo Vikski (2014 CAF 266). Ayant appliqué la norme de la décision raisonnable, elle a conclu au caractère déraisonnable de la décision du TCCE parce qu’il avait mal appliqué les Règles générales et que ses motifs comportaient des contradictions sur le plan de la logique.

[15] Tout particulièrement, selon la Cour d’appel, le TCCE s’était trompé en affirmant que les articles devaient correspondre aux termes d’une position en application de la Règle 1 avant que n’intervienne la Règle 2b) pour étendre la portée de cette position de manière à y inclure les matières mélangées. Elle a conclu qu’une telle démarche allait à l’encontre de la structure « en cascade » des Règles générales (par. 11 (CanLII)). À son avis, comme les gants étaient faits de matières mélangées, le TCCE, après avoir déterminé que les marchandises ne correspondaient pas aux termes de la position 39.26, aurait dû appliquer la Règle 2b) des Règles générales pour étendre la portée de la position de manière à y inclure les gants de hockey. Ensuite, comme les marchandises paraissaient devoir être classées dans deux positions, soit 39.26 et 62.16, il aurait fallu appliquer la Règle 3 (qui, comme nous

employed to determine the proper classification of the gloves. The Court of Appeal therefore remitted the matter back to the CITT so that it could undertake that Rule 3 analysis.

III. Analysis

A. *Standard of Review*

[16] The Federal Court of Appeal has uniformly held, and neither party disputes, that the standard of review applicable to a tariff classification decision of the CITT is reasonableness: see, e.g., *Minister of National Revenue v. Yves Ponroy Canada* (2000), 259 N.R. 38 (F.C.A.), at para. 4; *Cycles Lambert Inc. v. Canada (Border Services Agency)*, 2015 FCA 45, 469 N.R. 313, at paras. 18-19; *Canada (Border Services Agency) v. SAF-HOLLAND Canada Ltd.*, 2014 FCA 3, 456 N.R. 174, at para. 5.

[17] I agree that reasonableness is the applicable standard of review here. As the Federal Court of Appeal has noted, the CITT has specific expertise in interpreting “the very complex customs tariff and the international and national rules for its interpretation”: *Star Choice Television Network Inc. v. Canada (Customs and Revenue Agency)*, 2004 FCA 153, at para. 7 (CanLII). The questions of law at issue in this appeal are of “a very technical nature” which the CITT will often be better equipped than a reviewing court to answer: *Minister of National Revenue (Customs and Excise) v. Schrader Automotive Inc.* (1999), 240 N.R. 381 (F.C.A.), at para. 5.

[18] Reasonableness review is concerned with the reasonableness of the substantive outcome of the decision, and with the process of articulating that outcome. The reasoning must exhibit “justification, transparency and intelligibility within the decision-making process”: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 47. The substantive outcome and the reasons, considered together, must serve the purpose of showing whether the result falls within a range of possible outcomes: *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury*

le verrons, entre en jeu dans ce type de cas) pour déterminer le classement des gants. La Cour d’appel a renvoyé l’affaire au TCCE pour qu’il reprenne l’analyse et applique cette fois la Règle 3.

III. Analyse

A. *Norme de contrôle*

[16] La Cour d’appel fédérale a conclu à l’unanimité que la norme de contrôle applicable à une décision du TCCE en matière de classement visant à déterminer le tarif applicable est celle de la décision raisonnable, et les parties ne le contestent pas (voir p. ex. *Canada (Ministre du Revenu national) c. Yves Ponroy Canada*, 2000 CanLII 15801 (C.A.F.), par. 4; *Cycles Lambert Inc. v. Canada (Border Services Agency)*, 2015 CAF 45, par. 18-19 (CanLII); *Canada (Agence des services frontaliers) c. SAF-HOLLAND Canada Ltd.*, 2014 CAF 3, par. 5 (CanLII)).

[17] Je conviens que la norme applicable en l’espèce est celle de la décision raisonnable. Comme le souligne la Cour d’appel fédérale, le TCCE jouit d’une expertise spécialisée dans « l’interprétation du tarif douanier, lequel est fort complexe, ainsi que les principes internationaux et nationaux qui en régissent l’interprétation » (*Réseau de télévision Star Choice Inc. c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2004 CAF 153, par. 7 (CanLII)). Les questions de droit que soulève l’instance sont « très technique[s] ». Le TCCE est souvent mieux outillé qu’une cour de révision pour les trancher (*Canada (Ministre du Revenu national) c. Schrader Automotive Inc.*, 1999 CanLII 7719 (C.A.F.), par. 5).

[18] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable s’intéresse au caractère raisonnable du résultat concret de la décision ainsi qu’au raisonnement qui l’a produit. Le raisonnement doit démontrer « la justification de la décision, [. . .] la transparence et [. . .] l’intelligibilité du processus décisionnel » (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 47). Le résultat concret et les motifs, examinés ensemble, doivent servir à démontrer que le résultat appartient aux issues possibles (*Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Nerre-et-Labrador (Conseil du Trésor)*,

Board), 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at para. 14. While the adequacy of a tribunal’s reasons is not on its own a discrete basis for judicial review, the reasons should “adequately explain the bases of [the] decision”: *Newfoundland Nurses*, at para. 18, quoting from *Canada Post Corp. v. Public Service Alliance of Canada*, 2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221, at para. 163 (per Evans J.A., dissenting), rev’d 2011 SCC 57, [2011] 3 S.C.R. 572.

B. *The Structure of the General Rules*

[19] This appeal ultimately turns on the application of the General Rules when determining the classification of goods under the Harmonized System. The General Rules operate as follows.

[20] The classification exercise begins with Rule 1, which directs that the classification of goods must initially be determined with reference only to the headings within a chapter, as well as any applicable Section or Chapter Notes.³

[21] Classification may be determinable on an application of Rule 1 alone. For example, if one wished to import a live cow into Canada, the cow would be classified under heading 01.02 (“Live bovine animals”) based solely on Rule 1. There would be no need to consider the other Rules when determining the appropriate classification of the cow. It is, therefore, only where Rule 1 does not conclusively determine the classification of the good that the other General Rules become relevant to the classification process: see, e.g., *Helly Hansen Leisure Canada Inc. v. Canada Border Services Agency*, 2009 FCA 345, 397 N.R. 323, at para. 17; *Canada Customs and Revenue Agency v. Agri Pack*, 2005 FCA 414, 345 N.R. 1, at para. 41; *Funtastic Ltd. v. Chief Executive Officer of Customs*, [2008] AATA 528, at para. 48 (AustLII).

³ Rule 1 states:

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

2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 14). Si l’insuffisance des motifs d’un tribunal administratif ne justifie pas à elle seule le contrôle judiciaire, il faut néanmoins que les motifs « expliquent de façon adéquate le fondement de sa décision » (*Newfoundland Nurses*, par. 18, citant *Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, par. 163 (le juge Evans, dissident), inf. par 2011 CSC 57, [2011] 3 R.C.S. 572).

B. *Économie des Règles générales*

[19] En fin de compte, le présent pourvoi porte sur l’application des Règles générales lorsqu’il s’agit de déterminer le classement de marchandises selon le Système harmonisé. Suit une description de la procédure relative aux Règles générales.

[20] L’exercice commence par la Règle 1, suivant laquelle le classement des marchandises se fait initialement selon les termes des positions d’un chapitre, ainsi que toute Note de Section ou de Chapitre applicable³.

[21] Il est possible de déterminer le classement d’une marchandise par la seule application de la Règle 1. Par exemple, aux fins d’importation au Canada, une vache vivante serait classée dans la position 01.02 (« Animaux vivants de l’espèce bovine ») sur le fondement exclusif de la Règle 1. Nul besoin d’appliquer les autres Règles pour déterminer le classement de la vache. C’est donc seulement lorsque la Règle 1 ne permet pas d’arrêter de manière concluante le classement d’une marchandise qu’il faudra recourir aux autres Règles générales (voir p. ex. *Helly Hansen Leisure Canada Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2009 CAF 345, par. 17 (CanLII); *Canada (Agence des douanes et du revenu) c. Agri Pack*, 2005 CAF 414, par. 41 (CanLII); *Funtastic Ltd. c. Chief Executive Officer of Customs*, [2008] AATA 528, par. 48 (AustLII)).

³ La Règle 1 est ainsi libellée :

Le libellé des titres de Sections, de Chapitres ou de Sous-Chapitres est considéré comme n’ayant qu’une valeur indicative, le classement étant déterminé légalement d’après les termes des positions et des Notes de Sections ou de Chapitres et, lorsqu’elles ne sont pas contrares aux termes desdites positions et Notes, d’après les Règles suivantes.

[22] In some cases, applying Rule 1 alone does not settle the classification of a good. Where the goods are unfinished or where they are comprised of a mix of materials or substances (and where no heading specifically describes the unfinished or composite good as such),⁴ Rule 2 is applied in conjunction with Rule 1 to determine the *prima facie* classification of such goods.

[23] Rule 2 is a deeming provision. Rule 2(a) deems unfinished goods to be finished goods, and directs that they be classified using Rule 1 as if they were goods in a complete or finished state.⁵ Explanatory Notes (III) and (V) to Rule 1 elaborate upon this process:

(III) The second part of [Rule 1] provides that classification shall be determined:

- (a) according to the terms of the headings and any relevant Section or Chapter Notes, and
- (b) where appropriate, **provided the headings or Notes do not otherwise require**, according to the provisions of Rules 2, 3, 4, and 5.

. . .

(V) In provision (III) (b):

- (a) The expression “provided such headings or Notes do not otherwise require” is intended to make it quite clear that the terms of the headings and any relative Section or Chapter Notes are paramount, i.e., they are the first consideration in determining classification.

⁴ An example of a heading that specifically describes an unfinished good is 64.06 (“Parts of footwear”), and an example of a heading that specifically describes a composite good is 59.06 (“Rubberized textile fabrics”). Where a good falls within one of those headings, there would be no need to apply Rule 2, as the heading specifically contemplates the incomplete or composite nature of the good in question. Rule 1’s direction that the classification of goods should be determined according to the terms of the headings therefore suffices.

⁵ Rule 2(a) states:

Any reference in a heading to an article shall be taken to include a reference to that article incomplete or unfinished, provided that, as presented, the incomplete or unfinished article has the essential character of the complete or finished article. It shall also be taken to include a reference to that article complete or finished (or falling to be classified as complete or finished by virtue of this rule), presented unassembled or disassembled.

[22] Il arrive parfois que la Règle 1 ne permette pas à elle seule de déterminer le classement d’une marchandise. Dans le cas d’un article non fini ou fait d’un mélange de matières — qui n’est pas déjà prévu expressément par les termes d’une position⁴ — il faut appliquer la Règle 2 en tandem avec la Règle 1 pour déterminer la position dans laquelle la marchandise paraît devoir être classée.

[23] La Règle 2 crée une présomption. La Règle 2a) assimile l’article non fini à l’article fini et dispose qu’il est classé en application de la Règle 1 comme s’il s’agissait d’un article complet ou fini⁵. Les Notes explicatives III) et V) accompagnant la Règle 1 donnent les précisions suivantes :

III) La deuxième partie de la Règle [1] prévoit que le classement est déterminé :

- a) d’après les libellés des positions et des Notes de Sections ou de Chapitres, et
- b) au besoin, **lorsqu’elles ne sont pas contraires aux termes des dites positions et Notes**, d’après les dispositions des Règles 2, 3, 4 et 5.

. . .

V) Dans la disposition III) b) :

- a) La phrase *lorsqu’elles ne sont pas contraires aux termes des dites positions et Notes* est destinée à préciser, sans laisser d’équivoque, que les termes des positions et des Notes de Sections ou de Chapitres l’emportent, pour la détermination du classement, sur toute autre

⁴ Par exemple, les termes de la position 64.06 prévoient un article non fini (« Parties de chaussures »), et ceux de la position 59.06, un article composite « Tissus caoutchoutés ». Si un article peut être classé dans l’une de ces deux positions, il n’est pas nécessaire d’appliquer la Règle 2, car les termes de la position tiennent expressément compte de la nature incomplète ou composite de l’article en question. La directive énoncée à la Règle 1 selon laquelle le classement d’un article est déterminé d’après les termes des positions suffit donc.

⁵ La Règle 2a) est ainsi rédigée :

Toute référence à un article dans une position déterminée couvre cet article même incomplet ou non fini à la condition qu’il présente, en l’état, les caractéristiques essentielles de l’article complet ou fini. Elle couvre également l’article complet ou fini, ou à considérer comme tel en vertu des dispositions qui précèdent, lorsqu’il est présenté à l’état démonté ou non monté.

For example, in Chapter 31, the Notes provide that certain headings relate **only** to particular goods. Consequently those headings cannot be extended to include goods which otherwise might fall there by reason of the operation of Rule 2 (b).

- (b) The reference to Rule 2 in the expression “according to the provisions of Rules 2, 3, 4 and 5” means that:
- (1) goods presented incomplete or unfinished (e.g., a bicycle without saddle and tyres), and
 - (2) goods presented unassembled or disassembled (e.g., a bicycle, unassembled or disassembled, all components being presented together) whose components could individually be classified in their own right (e.g., tyres, inner tubes) or as “parts” of those goods,

are to be classified as if they were those goods in a complete or finished state, **provided the terms of Rule 2 (a) are satisfied and the headings or Notes do not otherwise require.** [Emphasis in original.]

The effect of these Explanatory Notes is two-fold. They reiterate that Rule 1 requires that the headings and Section or Chapter Notes are the first consideration in determining classification. And, they explain that Rule 2(a) requires that incomplete goods are classified based on the headings and Section or Chapter Notes as if they were completed goods (assuming they are not classifiable under Rule 1 as falling within a heading that specifically describes unfinished goods).

[24] Rule 2(b) applies where a good consists of a mixture of more than one substance, and states that a reference to goods of a given material or substance in a heading shall be taken to include goods consisting

considération. Par exemple, au Chapitre 31, les Notes disposent que certaines positions ne couvrent *que* des marchandises déterminées. Il en résulte que la portée de ces positions ne peut être élargie pour couvrir les marchandises qui, autrement, en relèveraient par application de la Règle 2 b).

- b) Le renvoi à la Règle 2 dans l’expression « d’après les dispositions des Règles 2, 3, 4 et 5 » signifie que :
- 1) les marchandises présentées à l’état incomplet ou non fini (une bicyclette sans selle et sans pneumatiques, par exemple), et
 - 2) les marchandises présentées à l’état démonté ou non monté (une bicyclette, à l’état démonté ou non monté, tous ses composants étant présentés ensemble, par exemple), dont les composants pourraient, à titre individuel, être classés à leurs positions propres (les pneumatiques, les chambres à air, par exemple) ou en tant que parties de cette marchandise,

doivent être classées comme présentées à l’état complet ou fini, **pour autant que les dispositions de la Règle 2 a) soient satisfaites et qu’elles ne soient pas contraires aux termes desdites positions et Notes.** [En italique et en caractère gras dans l’original.]

Les Notes explicatives ont un double effet. Elles rappellent que, suivant la Règle 1, les termes des positions et des Notes de Sections ou de Chapitres constituent la première considération dans la détermination du classement. En outre, elles précisent qu’aux termes de la Règle 2a), le classement des articles incomplets est déterminé selon les termes des positions et des Notes de Sections ou de Chapitres comme si ces articles étaient complets (si toutefois les articles ne sont pas déjà classés, par application de la Règle 1, dans une position décrivant expressément des articles non finis).

[24] La Règle 2b) s’applique lorsqu’il s’agit de déterminer le classement d’un article fait d’un mélange de matières. Elle dispose que la mention dans une position d’ouvrages en une matière déterminée

wholly or partly of such material or substance.⁶ This Rule therefore applies in conjunction with Rule 1 to determine the heading(s) under which the composite good is *prima facie* classifiable.

[25] Explanatory Notes (XI) to (XIII) to Rule 2(b) explain the effect of this Rule:

- (XI) The effect of the Rule is to extend any heading referring to a material or substance to include mixtures or combinations of that material or substance with other materials or substances. The effect of the Rule is also to extend any heading referring to goods of a given material or substance to include goods consisting partly of that material or substance.
- (XII) It does not, however, widen the heading so as to cover goods which cannot be regarded, as required under Rule 1, as answering the description in the heading; this occurs where the addition of another material or substance deprives the goods of the character of goods of the kind mentioned in the heading.
- (XIII) As a consequence of this Rule, mixtures and combinations of materials or substances, and goods consisting of more than one material or substance, if *prima facie* classifiable under two or more headings, must therefore be classified according to the principles of Rule 3.

[26] In brief, Rule 2(b) deems the reference in a heading to a material or substance to be a reference to a combination of that material or substance with other materials or substances. This is, however, subject to the *caveat* in Explanatory Note (XII) that Rule 2(b) does not extend (“widen”) a heading so as to cover goods which cannot be regarded as

⁶ Rule 2(b) states:

Any reference in a heading to a material or substance shall be taken to include a reference to mixtures or combinations of that material or substance with other materials or substances. Any reference to goods of a given material or substance shall be taken to include a reference to goods consisting wholly or partly of such material or substance. The classification of goods consisting of more than one material or substance shall be according to the principles of Rule 3.

se rapporte aux ouvrages constitués entièrement ou partiellement de cette matière⁶. On applique cette Règle en tandem avec la Règle 1 pour déterminer la position (ou les positions) dans laquelle l’article composite paraît devoir être classé.

[25] Les Notes explicatives XI) à XIII) accompagnant la Règle 2b) expliquent ainsi l’effet de cette dernière :

- XI) L’effet de la Règle est d’étendre la portée des positions qui mentionnent une matière déterminée de manière à y inclure cette matière mélangée ou bien associée à d’autres matières. Cet effet est également d’étendre la portée des positions qui mentionnent des ouvrages en une matière déterminée de manière à y inclure ces ouvrages partiellement constitués de cette matière.
- XII) Elle n’élargit cependant pas la portée des positions qu’elle concerne jusqu’à pouvoir y inclure des articles qui ne répondent pas, ainsi que l’exige la Règle 1, aux termes des libellés de ces positions, ce qui est le cas lorsque l’adjonction d’autres matières ou substances a pour effet d’enlever à l’article le caractère d’une marchandise reprise dans ces positions.
- XIII) Il s’ensuit que des matières mélangées ou associées à d’autres matières, et des ouvrages constitués par deux matières ou plus sont susceptibles de relever de deux positions ou plus, et doivent dès lors être classés conformément aux dispositions de la Règle 3.

[26] Bref, la Règle 2b) assimile la mention d’une matière dans une position à la mention de cette matière mélangée à d’autres. Toutefois, la Note explicative XII) vient préciser que la Règle 2b) n’étend (« élargit ») pas la portée d’une position jusqu’à pouvoir y inclure des articles ne répondant pas aux termes du libellé de la position. Par conséquent, le

⁶ La Règle 2b) est ainsi libellée :

Toute mention d’une matière dans une position déterminée se rapporte à cette matière soit à l’état pur, soit mélangée ou bien associée à d’autres matières. De même, toute mention d’ouvrages en une matière déterminée se rapporte aux ouvrages constitués entièrement ou partiellement de cette matière. Le classement de ces produits mélangés ou articles composites est effectué suivant les principes énoncés dans la Règle 3.

answering the description in the heading. The mixed or composite good is therefore “described” by that heading unless the addition of the other material or substance would deprive the good of the character of goods of the kind described in the heading.

[27] Applied conjunctively, Rules 1 and 2 determine the heading(s) under which an unfinished or (as here) a composite good is *prima facie* classifiable. If, having applied Rules 1 and 2, the good is *prima facie* classifiable under only one heading, then the inquiry ends and the good is classified under that heading. If, however, the good is *prima facie* classifiable under more than one heading — either because it is described by more than one heading under Rule 1 or because it is *prima facie* classifiable under more than one heading by applying Rules 1 and 2 together — then Rule 3 applies, by operation of Rule 2(b), to resolve the classification dispute.⁷ Rule 3(a) states that, where by application of Rule 2(b) or for any other reason, goods are *prima facie* classifiable under two or more headings, then the heading with the most

produit mélangé ou l’article composite « répond » aux termes du libellé de la position, à moins que l’adjonction d’une autre matière ou substance n’enlève à l’article le caractère d’une marchandise reprise dans la position.

[27] Appliquées en tandem, les Règles 1 et 2 permettent de déterminer la position (ou les positions) dans laquelle un article non fini ou composite — comme en l’espèce — paraît devoir être classé. Si l’application des Règles 1 et 2 aboutit à une seule position, l’article est classé dans cette position et l’analyse prend fin. Or, si une marchandise paraît devoir être classée dans plus d’une position, parce que la marchandise correspond aux termes de plus d’une position lorsqu’on applique la Règle 1 ou parce qu’elle paraît devoir être classée dans plus d’une position lorsqu’on applique les Règles 1 et 2, il faut appliquer la Règle 3, comme le prévoit la Règle 2b), pour résoudre le conflit⁷. Aux termes de la Règle 3a), si une marchandise paraît devoir être classée dans plus d’une position par application de la Règle 2b) ou dans tout autre cas, la

⁷ Rule 3 states:

When by application of Rule 2 (b) or for any other reason, goods are, *prima facie*, classifiable under two or more headings, classification shall be effected as follows:

- (a) The heading which provides the most specific description shall be preferred to headings providing a more general description. However, when two or more headings each refer to part only of the materials or substances contained in mixed or composite goods or to part only of the items in a set put up for retail sale, those headings are to be regarded as equally specific in relation to those goods, even if one of them gives a more complete or precise description of the goods.
- (b) Mixtures, composite goods consisting of different materials or made up of different components, and goods put up in sets for retail sale, which cannot be classified by reference to [Rule] 3 (a), shall be classified as if they consisted of the material or component which gives them their essential character, insofar as this criterion is applicable.
- (c) When goods cannot be classified by reference to [Rule] 3 (a) or 3 (b), they shall be classified under the heading which occurs last in numerical order among those which equally merit consideration.

⁷ La Règle 3 est ainsi libellée :

Lorsque des marchandises paraissent devoir être classées sous deux ou plusieurs positions par application de la Règle 2 b) ou dans tout autre cas, le classement s’opère comme suit :

- a) La position la plus spécifique doit avoir la priorité sur les positions d’une portée plus générale. Toutefois, lorsque deux ou plusieurs positions se rapportent chacune à une partie seulement des matières constituant un produit mélangé ou un article composite ou à une partie seulement des articles dans le cas de marchandises présentées en assortiments conditionnés pour la vente au détail, ces positions sont à considérer, au regard de ce produit ou de cet article, comme également spécifiques même si l’une d’elles en donne par ailleurs une description plus précise ou plus complète.
- b) Les produits mélangés, les ouvrages composés de matières différentes ou constitués par l’assemblage d’articles différents et les marchandises présentées en assortiments conditionnés pour la vente au détail, dont le classement ne peut être effectué en application de la Règle 3 a), sont classés d’après la matière ou l’article qui leur confère leur caractère essentiel lorsqu’il est possible d’opérer cette détermination.
- c) Dans le cas où les Règles 3 a) et 3 b) ne permettent pas d’effectuer le classement, la marchandise est classée dans la position placée la dernière par ordre de numérotation parmi celles susceptibles d’être valablement prises en considération.

specific description is to be preferred. If applying Rule 3(a) does not resolve the classification (because the headings are equally specific), Rule 3(b) provides that classification must occur according to the material or component that gives the goods their essential character. And, if that does not lead to a single classification, then Rule 3(c) states that the goods must be classified under the heading which occurs last in numerical order among those under consideration.

[28] If the application of Rules 1, 2 and 3 does not lead to the classification of a good under a single heading, Rule 4 provides a failsafe “likeness” rule, by which the good is classified under the heading that is appropriate to the good to which it is “most akin”.⁸ Rule 5 deals with classification of cases and packing materials, and is not relevant to this appeal. Rule 6 applies once goods are classified under a heading, and directs the application of the General Rules when classifying goods under a subheading within that heading. Again, that concern does not arise here.

[29] The General Rules are commonly described as “cascading” in nature: see, e.g., *Agri Pack*, at para. 14; *Canada Border Services Agency v. Outils Gladu Inc.*, 2009 FCA 215, 393 N.R. 58, at para. 7. But this metaphor does not quite capture how the General Rules are to be applied. A “cascade” tends to suggest that the analysis progresses in a single, sequential direction — for example, first, to Rule 1, then (where Rule 1 fails to resolve the matter) to Rule 2, without returning to Rule 1. While the General Rules are hierarchical in the sense that any classification exercise must begin with Rule 1 (since Explanatory Note (V) to Rule 1 describes its classification methodology as “paramount”), Rule 1, as I have explained, does not lose all relevance where Rule 2 is applied. Nor is it an error to consider whether a good meets the description of a heading — that is, to apply Rule 1 — when Rule 2 is also applied. Indeed, Rule 2 would have no purpose were

⁸ Rule 4 provides:

Goods which cannot be classified in accordance with the above Rules shall be classified under the heading appropriate to the goods to which they are most akin.

position la plus spécifique a la priorité. Si le conflit de classement ne se résout pas par application de la Règle 3a) (aucune position n’étant plus spécifique que les autres), la Règle 3b) intervient. Elle dispose que le classement s’effectue selon la matière ou l’article qui confère aux produits mélangés leur caractère essentiel. Et s’il n’en résulte pas un classement unique, il faut appliquer la Règle 3c), selon laquelle la marchandise est classée dans la position placée la dernière par ordre de numérotation parmi celles qui sont prises en considération.

[28] Si l’application des Règles 1, 2 et 3 n’aboutit pas au classement d’un article dans une seule position, la Règle 4, qui prévoit que les marchandises sont classées dans la position afférente aux articles « les plus analogues », permettra de trancher la question⁸. La Règle 5 porte sur le classement des étuis et contenants et n’est pas pertinente pour le présent pourvoi. La Règle 6 régit le classement dans une sous-position suivant les Règles générales. La question ne se pose pas non plus en l’espèce.

[29] On dit couramment des Règles générales qu’elles sont structurées « en cascade » (voir p. ex. *Agri Pack*, par. 14; *Outils Gladu Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2009 CAF 215, par. 7 (CanLII)). Cependant, cette métaphore ne décrit pas vraiment la manière dont les Règles s’appliquent. Une « cascade » rend l’idée d’une analyse linéaire — par exemple, on commence par la Règle 1, puis (si le classement ne peut être déterminé par application de cette disposition), on passe à la Règle 2, sans revenir à la première. Si les Règles générales sont hiérarchiques en ce sens que tout exercice de classement débute par la Règle 1 (vu la Note explicative V) accompagnant la Règle 1 qui précise que les méthodologies de classement de cette dernière « l’emportent »), cette disposition n’est pas écartée par l’application de la Règle 2, comme je l’ai expliqué. De plus, il n’est pas erroné de se demander si une marchandise correspond aux termes d’une

⁸ La Règle 4 est ainsi libellée :

Les marchandises qui ne peuvent pas être classées en vertu des Règles visées ci-dessus sont classées dans la position afférente aux articles les plus analogues.

it not applied in conjunction with Rule 1, since its function is to guide the application of Rule 1 when the good in question is incomplete or a composite of different materials. Where Rule 2 applies, it applies together with Rule 1 to identify the heading(s) under which an incomplete or composite good can be *prima facie* classified. The terms of the heading(s) and any relevant Section or Chapter Notes are thereby applied to the incomplete or composite good as if it were a complete or uniform good, and it is classified as such: see, e.g., *Rona Corporation Inc. v. Canada (Border Services Agency)* (2008), 12 T.T.R. (2d) 295, at pp. 300 et seq.; *Primaplas Pty. Ltd. v. Chief Executive Officer of Customs*, [2016] FCAFC 40, at para. 51 (AustLII).

C. *The CITT's Reasoning*

[30] As the Federal Court of Appeal has noted, the *Customs Tariff* bears little resemblance to ordinary legislation and care must be taken when reviewing decisions of the CITT interpreting its unique and complex scheme:

[The *Customs Tariff*] is legislation of such a specialized nature and expressed in terms that have so little to do with traditional legislation that for all practical purposes the court is being asked to give legal meaning to technical words that are well beyond its customary mandate. Furthermore, there are unique Canadian and international rules of interpretation applicable to the Customs Tariff that bear little resemblance to the traditional canons of statutory construction. Therefore, considerable deference should be accorded to the Tribunal's decisions and litigants who appeal tariff decisions to this court should be aware that they have a tough hill to climb. [*Schrader Automotive*, at para. 5]

Considerable prudence must therefore be exercised when reviewing the CITT's interpretation and application of the *Customs Tariff*.

[31] The CITT considered whether the gloves could be classified under heading 62.16 (as determined

position — c'est-à-dire appliquer la Règle 1 — en appliquant la Règle 2. En fait, la deuxième n'aurait aucune utilité sans la première, car elle sert à éclairer l'application de la Règle 1 dans les cas où un article est incomplet ou composé de diverses matières. Dans les cas où la Règle 2 s'applique, c'est en tandem avec la Règle 1 pour déterminer la position (ou les positions) dans laquelle un article incomplet ou composite paraît devoir être classé. Il faut appliquer les termes des positions et des Notes de Section ou de Chapitre à l'article non fini ou composite comme s'il s'agit d'un article fini ou fait de matière à l'état pur et le classer comme tel (voir p. ex. *Rona Corporation Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2008 CanLII 13335, par. 15 et suiv.; *Primaplas Pty. Ltd. c. Chief Executive Officer of Customs*, [2016] FCAFC 40, par. 51 (AustLII).

C. *Motifs du TCCE*

[30] Comme la Cour d'appel fédérale le fait remarquer, le *Tarif des douanes* ne ressemble guère aux lois ordinaires. Il faut donc contrôler avec précaution les décisions du TCCE qui interprètent ce régime particulier et complexe. Pour reprendre ses propos :

[Le *Tarif des douanes*] est une loi [. . .] très technique. Elle porte sur un domaine tellement spécialisé et elle est rédigée dans des termes qui ont tellement peu à voir avec le libellé des lois traditionnelles, qu'à toutes fins pratiques, la demande faite à la Cour consiste à donner un sens juridique à des mots techniques qui débordent complètement son mandat habituel. De plus, il existe des règles d'interprétation canadiennes et internationales uniques, applicables au Tarif des douanes, qui sont fort différentes des règles d'interprétation traditionnelles. En conséquence, il faut faire preuve de beaucoup de retenue à l'égard des décisions du Tribunal. Les plaideurs qui interjettent appel devant la Cour d'une décision touchant le tarif doivent être conscients qu'ils devront surmonter des obstacles imposants. [*Schrader Automotive*, par. 5]

Par conséquent, une grande prudence est de mise dans l'examen de l'interprétation et de l'application par le TCCE du *Tarif des douanes*.

[31] Le TCCE s'est demandé si les gants pouvaient être classés dans la position 62.16 (comme l'ASFC

by the CBSA) or heading 39.26 (as submitted by Igloo Vikski). Igloo Vikski had argued that the classification must be resolved using Rule 3(b) which, as the preceding discussion shows, would necessarily require that the hockey gloves were *prima facie* classifiable under *both* headings 62.16 and 39.26 — that is, as gloves, mittens or mitts, *and* as articles of plastics.

[32] The CITT found that the hockey gloves met the description of heading 62.16 as “[g]loves, mittens and mitts”. It went on to consider whether the Explanatory Note to heading 62.16 should direct it to consider any other Rule when classifying the goods (paras. 49-50). Before doing so, however, it first addressed Igloo Vikski’s arguments relating to heading 39.26.

[33] Igloo Vikski had conceded before the CITT that the gloves were not *prima facie* classifiable under heading 39.26 using Rule 1 alone (para. 54). Instead, it argued that the gloves were *prima facie* classifiable under heading 39.26 using a combination of Rules 1 and 2(b). To be clear, I do not view this concession as binding Igloo Vikski in any legal sense, but rather as an acknowledgement of the obvious fact that the gloves — which are composed of a mixture of plastics and textiles — are not composed solely of plastics and are therefore not classifiable under heading 39.26 using Rule 1 alone.

[34] The CITT rejected Igloo Vikski’s argument, stating that the Explanatory Note to heading 39.26 precluded the gloves from being *prima facie* classifiable under that heading. The relevant portion of the Explanatory Note to heading 39.26 states:

This heading covers articles, not elsewhere specified or included, of plastics (as defined in Note 1 to the Chapter) or of other materials of headings 39.01 to 39.14.

l’avait décidé) ou dans la position 39.26 (comme Igloo Vikski a fait valoir). Selon Igloo Vikski, il fallait appliquer la Règle 3b) pour déterminer le classement. Comme le démontre ce qui précède, il faudrait dans ce cas que les gants de hockey paraissent devoir être classés *à la fois* dans la position 62.16 et dans la position 39.26 — c’est-à-dire comme gants, mitaines ou moufles *et* comme matières plastiques.

[32] Le TCCE a conclu que les gants de hockey répondaient aux termes de la position 62.16 (« [g]ants, mitaines et moufles »). Il a ensuite consulté la Note explicative accompagnant la position 62.16 pour voir s’il devait tenir compte d’une autre Règle pour déterminer le classement de ces marchandises (par. 49-50). Toutefois, il a auparavant examiné les arguments d’Igloo Vikski intéressant la position 39.26.

[33] Igloo Vikski a concédé devant le TCCE que les gants ne paraissaient pas devoir être classés dans la position 39.26 par la seule application de la Règle 1 (par. 54). Or, selon elle, les gants paraissaient devoir être classés dans la position 39.26 par application combinée des Règles 1 et 2b). Par souci de clarté, permettez-moi de préciser qu’à mon avis, Igloo Vikski n’est pas liée sur le plan juridique par cette concession; elle énonçait plutôt une évidence, à savoir que les gants, qui sont composés à la fois de matières plastiques et de matières textiles, ne sont pas composés seulement de matières plastiques et ne pouvaient donc être classés dans la position 39.26 par seule application de la Règle 1.

[34] Le TCCE a rejeté l’argument d’Igloo Vikski, estimant que si l’on tient compte de la Note explicative accompagnant la position 39.26, on ne peut conclure que les gants paraissent devoir être classés dans cette position. Les passages pertinents de la Note explicative sont ainsi libellés :

La présente position couvre les ouvrages non dénommés ni compris ailleurs en matières plastiques (tels qu’ils sont définis à la Note 1 du présent Chapitre) ou en autres matières des n^{os} 39.01 à 39.14. Sont donc notamment compris ici :

They include:

- (1) Articles of apparel and clothing accessories (**other than** toys) made by sewing or sealing sheets of plastics, e.g., aprons, belts, babies' bibs, raincoats, dress-shields, etc. Detachable plastic hoods remain classified in this heading if presented with the plastic raincoats to which they belong. [Emphasis in original.]

The Explanatory Note goes on to list 11 more examples of what is included in heading 39.26, none of which is relevant to this appeal.

[35] The CITT interpreted this Explanatory Note to mean that an article of apparel and clothing accessories may only be classified in this heading if it is made by sewing or sealing sheets of plastic together (para. 55). The gloves at issue were not made by sewing or sealing sheets of plastic together (para. 56). Therefore, despite the presence of plastics in the gloves, Rule 2(b) could not be used to extend heading 39.26 to cover the gloves because the Explanatory Note precluded their classification under this heading (paras. 61 and 66-67).

[36] The CITT then returned to heading 62.16. As I have already noted, the Explanatory Note to heading 62.16 states that the presence of additional materials in the goods does not affect their classification in this heading so long as the additional materials do not constitute "more than mere trimming". Where additional materials constitute more than mere trimming, the Explanatory Note directs that classification proceed according to the General Rules.⁹

⁹ The Explanatory Note to heading 62.16 states:

The classification of goods in this Chapter is not affected by the presence of parts or accessories of, for example, knitted or crocheted fabrics, furskin, feather, leather, plastics or metal. Where, however, the presence of such materials constitutes **more than mere trimming** the articles are classified in accordance with the relative Chapter Notes (particularly Note 4 to Chapter 43 and Note 2 (b) to Chapter 67, relating to the presence of furskin and feathers, respectively), or failing that, according to the General Interpretive Rules. [Emphasis in original.]

- 1) Les vêtements et accessoires du vêtement (**autres que** les jouets) confectionnés par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles, notamment les tabliers, les ceintures, les bavoirs pour bébés, les imperméables et les dessous-de-bras. Les capuchons amovibles en matières plastiques, présentés avec les imperméables en matières plastiques auxquels ils sont destinés, restent classés dans la présente position. [En caractère gras dans l'original.]

La Note explicative énumère 11 autres exemples d'articles classés dans la position 39.26. Aucun de ces exemples n'est pertinent dans le présent pourvoi.

[35] Selon le TCCE, il faut interpréter la Note explicative ainsi : un vêtement ou un accessoire du vêtement n'est classé dans la position que s'il est confectionné par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles (par. 55). Les gants en question ne sont pas confectionnés par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles (par. 56). Par conséquent, même si les gants comportent des matières plastiques, la Règle 2b) ne peut servir à élargir la portée de la position 39.26 de manière à y inclure les gants, car la Note explicative fait obstacle à leur classement dans cette position (par. 61 et 66-67).

[36] Le TCCE s'est penché à nouveau sur la position 62.16. Comme je l'ai signalé, la Note explicative accompagnant la position 62.16 précise que les autres matières que comportent les articles n'influent pas sur le classement dans cette position, à moins que les parties « excèdent le rôle de simples garnitures ». Suivant la Note explicative, si d'autres matières excèdent le rôle de simples garnitures, le classement s'effectue conformément aux Règles générales⁹.

⁹ La Note explicative accompagnant la position 62.16 est ainsi libellée :

Les articles du présent Chapitre peuvent comporter des parties ou accessoires : en bonneterie, en matière plastique, en cuir, en pelleteries, en métal, en plumes, par exemple. Toutefois, lorsque ces parties **excèdent** le rôle de simples garnitures, les vêtements et accessoires du vêtement sont classés conformément aux Notes spéciales des Chapitres (voir, en particulier, la Note 4 du Chapitre 43 et la Note 2 b) du Chapitre 67 en ce qui concerne respectivement la présence de pelleteries et de parties en plumes) ou, à défaut, conformément aux Règles générales interprétatives. [En caractère gras dans l'original.]

[37] Having already found that the hockey gloves met the description of heading 62.16, the CITT recognized that the Explanatory Note directed it to apply Rule 2(b) to assess whether that heading could be extended to cover the gloves notwithstanding the inclusion of plastic materials, since they constituted more than mere trimming (para. 71). It considered Explanatory Note (XII) to Rule 2(b), observing that “Rule 2 (b) does not allow extending the terms of a heading to the point where Rule 1 is ignored” (para. 79), but ultimately concluded — employing the language of Explanatory Note (XII) — that “the presence of the plastic components in the goods in issue does not deprive them of their character as gloves of textile fabrics” (para. 81). The gloves were not *prima facie* classifiable as articles of plastics under heading 39.26, but they were classifiable under heading 62.16 as gloves, mittens or mitts. And, since heading 62.16 was the *only* heading under which the gloves were *prima facie* classifiable, the CITT held that this was the appropriate classification for the gloves, and it dismissed Igloo Vikski’s appeal.

D. *The Alleged Errors*

[38] The Federal Court of Appeal identified what it considered to be errors in the CITT’s reasoning which, it said, renders the decision unreasonable. Specifically, it held that the CITT had misapplied the General Rules by requiring that a good be described by a heading using Rule 1 before Rule 2 can be applied. Igloo Vikski adopts this argument on appeal, and also says that the CITT misinterpreted the Explanatory Note to heading 39.26.

(1) Misapplication of the General Rules

[39] The Federal Court of Appeal held that the CITT misapplied the General Rules by requiring as “a prerequisite condition to the application of Rule 2(b) that the goods in issue need first to meet the description in a heading pursuant to Rule 1” (para. 11). It also found that the CITT had erred by failing to apply Rule 2(b) to extend heading 39.26 to

[37] Le TCCE, ayant conclu que les gants de hockey correspondaient aux termes de la position 62.16, a reconnu qu’il fallait, conformément à la Note explicative, appliquer la Règle 2b) pour déterminer s’il était possible d’étendre la portée de la position de manière à y inclure les gants, même s’ils comportaient des matières plastiques, car celles-ci excédaient le rôle de simples garnitures (par. 71). À propos de la Note explicative XII) accompagnant la Règle 2b), il a signalé que « la Règle 2 b) ne permet pas d’étendre la portée du libellé d’une position jusqu’à exclure la Règle 1 » (par. 79), mais a fini par conclure, en reprenant le libellé de la Note explicative XII), que « la présence de matières plastiques dans les marchandises en cause n’a pas pour effet d’enlever leur caractère de gants en matières textiles » (par. 81). Les gants ne paraissaient pas devoir être classés dans la position 39.26 (matières plastiques); ils pouvaient cependant être classés dans la position 62.16 (gants, mitaines et moufles). Vu que la position 62.16 était la *seule* dans laquelle les gants paraissaient devoir être classés, le TCCE, concluant que c’était le bon classement, a rejeté l’appel interjeté par Igloo Vikski.

D. *Erreurs soulevées*

[38] La Cour d’appel fédérale a soulevé ce qui, selon elle, constitue des erreurs dans le raisonnement du TCCE qui, à son avis, ont pour effet de rendre la décision déraisonnable. Plus précisément, elle était d’avis que le TCCE avait mal interprété les Règles générales en estimant qu’il fallait appliquer la Règle 1 et déterminer si l’article correspond aux termes d’une position, avant d’appliquer la Règle 2. Igloo Vikski a fait sien cet argument en appel et fait aussi valoir que le TCCE a mal interprété la Note explicative accompagnant la position 39.26.

(1) Application erronée des Règles générales

[39] De l’avis de la Cour d’appel fédérale, le TCCE a mal appliqué les Règles générales, « puisqu’aucune condition préalable à l’application de la Règle 2b) n’exige que les marchandises en cause doivent premièrement correspondre à la description de la position visée en vertu de la Règle 1 » (par. 11). Selon elle, le TCCE avait également commis une erreur en

cover the gloves, and that the CITT's decision was therefore unreasonable.

[40] In reaching this decision, the Federal Court of Appeal in my respectful view misapprehended the structure of the General Rules. More precisely, it did not appreciate the conjunctive nature of the application of Rules 1 and 2 to a determination of the heading(s) under which a good is *prima facie* classifiable.

[41] As I have already explained, Rules 1 and 2 are not mutually exclusive classification rules. Rule 1 simply provides that classification must be done according to the headings and relevant Section and Chapter Notes. Rule 2 deems that certain references in headings include unfinished goods or goods composed of different materials. Where Rule 2 applies, it informs the content of the headings by which Rule 1 directs that the appropriate classification is to be determined.

[42] While in some respects the CITT's reasons lack perfect clarity, reasonableness review does not require perfection. The CITT's decision is reasonable if its reasons "allow the reviewing court to understand why the tribunal made its decision and permit it to determine whether the conclusion is within the range of acceptable outcomes": *Newfoundland Nurses*, at para. 16.

[43] My review of the CITT's reasons satisfies me that they meet this standard. Those reasons show:

1. The CITT considered whether the gloves fell within either heading 62.16 (as "[g]loves, mittens and mitts") or heading 39.26 (as "articles of plastics"), and it found that they met the description of heading 62.16.
2. The CITT recognized that the Explanatory Note directed it to Rule 2(b) because of the presence of plastics in the gloves constituting more than mere trimming.

omettant d'appliquer la Règle 2b) pour étendre la portée de la position 39.26 de manière à y inclure les gants. La décision de la TCCE était donc déraisonnable.

[40] Soit dit en tout respect, ce faisant, la Cour d'appel fédérale a mal saisi l'économie des Règles générales. Plus précisément, elle n'a pas compris que les Règles 1 et 2 doivent être appliquées en tandem lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle position (ou positions) un article paraît devoir être classé.

[41] Comme je l'ai expliqué, les Règles 1 et 2 ne s'excluent pas l'une l'autre. La Règle 1 prévoit simplement que le classement est déterminé d'après les termes des positions et des Notes de Sections ou de Chapitres pertinentes. La Règle 2 assimile le renvoi à un article complet dans une position à un renvoi à un article non fini ou constitué de matières diverses. Lorsque la Règle 2 s'applique, elle vient éclairer les termes des positions d'après lesquels le classement doit s'effectuer en application de la Règle 1.

[42] Certes, à certains égards les motifs du TCCE ne sont pas parfaitement limpides, mais le contrôle selon la norme de la décision raisonnable n'exige pas la perfection. La décision du TCCE est raisonnable si ses motifs « permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles » (*Newfoundland Nurses*, par. 16).

[43] Mon analyse des motifs du TCCE me convainc qu'ils répondent à ce critère. Ils démontrent les éléments suivants :

1. Le TCCE s'est demandé si les gants pouvaient être classés dans la position 62.16 (« [g]ants, mitaines et moufles ») ou dans la position 39.26 (« matières plastiques ») et a conclu qu'ils répondaient aux termes de la position 62.16.
2. Le TCCE a reconnu qu'aux termes de la Note explicative, il devait appliquer la Règle 2b), car les gants comportaient des parties en matière plastique qui excédaient le rôle de simples garnitures.

3. In considering whether the goods met the description of heading 39.26 as articles of plastics, the CITT concluded — having reference to the Explanatory Note to heading 39.26 — that only items of clothing or accessories which were made by sewing or sealing sheets of plastic together could be classified under heading 39.26. As the gloves could not meet the description in the heading, so understood, there was therefore no basis for applying Rule 2(b) to extend that heading.

[44] This is a reasonable application of the General Rules. Further, the Federal Court of Appeal erred in supposing that Rule 2(b) can be applied to extend the scope of a heading to include a particular good where no part of that good falls within the heading. While Rule 2(b) deems a reference in a heading to a material to include a mixture of that material with other substances, the Section, Chapter Notes, and Explanatory Notes still apply when classifying that good as if it were made exclusively of the material referenced by the heading. Yet, the Federal Court of Appeal's statement that "it is not a prerequisite condition to the application of Rule 2(b) that the goods in issue need first to meet the description in a heading pursuant to Rule 1" (para. 11) implicitly suggests otherwise, as does my colleague, Côté J. This is because it holds open the possibility that a good could be classified by operation of Rule 2(b) under a heading (here, heading 39.26), even though — when the Explanatory Note thereto or the relevant Section or Chapter Notes are accounted for — the good does not meet the description of the heading (as an "articl[e] of plastics") and is therefore not *prima facie* classifiable under Rule 1.

[45] With respect, this reasoning is contrary to the application of the General Rules. For Rule 2(b) to apply, the goods under consideration must, in

3. Après avoir étudié la question de savoir si les marchandises répondaient aux termes de la position 39.26 et constituaient des matières plastiques, le TCCE est arrivé à la conclusion — sur le fondement de la Note explicative accompagnant la position 39.26 — que seuls les vêtements et accessoires du vêtement confectionnés par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles relèvent de cette position. Comme les gants ne répondaient pas aux termes de cette position, comme il faut l'entendre, il n'y avait pas lieu d'appliquer la Règle 2b) pour étendre la portée de la position.

[44] Il s'agit d'une application raisonnable des Règles générales. En outre, la Cour d'appel fédérale a fait erreur en supposant que la Règle 2b) s'applique pour étendre la portée d'une position de manière à y inclure un article dont aucune partie ne peut y être classée. Si aux termes de la Règle 2b) la mention d'une matière dans une position est assimilée à la mention de cette matière mélangée ou associée à d'autres matières, il demeure que les Notes de Sections ou de Chapitres et les Notes explicatives s'appliquent au classement de l'article comme s'il était constitué à l'état pur de la matière mentionnée dans la position. Et pourtant, l'affirmation de la Cour d'appel fédérale selon laquelle « aucune condition préalable à l'application de la Règle 2b) n'exige que les marchandises en cause doivent premièrement correspondre à la description de la position visée en vertu de la Règle 1 » (par. 11) indique implicitement le contraire, comme l'estime également ma collègue, la juge Côté. En effet, suivant cette affirmation, une marchandise pourrait être classée par application de la Règle 2b) dans une position (en l'occurrence la position 39.26), même si, compte tenu de la Note explicative accompagnant cette position ou les Notes de Section ou de Chapitre pertinentes, la marchandise ne répond pas aux termes de la position (il ne s'agit pas d'une « matière[e] plastiqu[e] ») et ne paraît donc pas devoir être classée dans cette position conformément à la Règle 1.

[45] Soit dit en tout respect, ce raisonnement est contraire à la bonne application des Règles générales. Pour que la Règle 2b) s'applique, la marchandise

accordance with Rule 1, meet the description contained in that heading in whole or in part (once the relevant Chapter, Section, or Explanatory Notes are taken into account) — in this case, as “[g]loves, mittens [or] mitts” under heading 62.16, or as “articles of plastics” under heading 39.26. To be clear, a good *must* be described in whole or in part by a heading — even if it may ultimately not be classified under that heading because of its unfinished or composite nature — before Rule 2 can be applied. This is consistent with the process of reasoning applied by the CITT to this case, and the reasonableness of its decision is unassailable on this basis.

(2) Misinterpretation of the Explanatory Note to Heading 39.26

[46] This leaves Igloo Vikski’s objection to the CITT’s interpretation of the Explanatory Note to heading 39.26. Igloo Vikski says that the CITT’s interpretation was unreasonable because it transformed language of “inclusion” into language of “exclusion”. It submits that this error led the CITT to treat heading 39.26 differently from heading 62.16, thereby resulting in an unreasonable decision as a whole.

[47] I do not agree. While an alternate interpretation to that given by the CITT to the Explanatory Note is available, this does not mean that the CITT’s interpretation was necessarily unreasonable.

[48] Certainly, the Explanatory Note to heading 39.26 contains inclusive language. Having stated that the heading covers articles “of other materials of headings 39.01 to 39.14”, it then proceeds to describe those “other materials”:

They include:

- (1) Articles of apparel and clothing accessories (**other than** toys) made by sewing or sealing sheets of plastics, e.g., aprons, belts, babies’ bibs, raincoats, dress shields, [Emphasis in original.]

en question doit, conformément à la Règle 1, répondre aux termes de la position, en tout ou en partie (compte tenu des Notes explicatives ou des Notes de Chapitre ou de Section pertinentes), en l’occurrence, correspondre à des « [g]ants, mitaines [ou] mouffles » (position 62.16) ou à des « matières plastiques » (position 39.26). Précisons qu’il *faut* d’abord que l’article réponde, en tout ou en partie, aux termes d’une position — même si en dernière analyse il pourrait être classé dans une autre position en raison de son état non fini ou composite — avant que n’intervienne la Règle 2. Le raisonnement du TCCE en l’espèce va dans le même sens. Le caractère raisonnable de sa décision est donc inattaquable sur ce plan.

(2) Interprétation erronée de la Note explicative accompagnant la position 39.26

[46] Reste l’objection formulée par Igloo Vikski contre l’interprétation par le TCCE de la Note explicative accompagnant la position 39.26. Igloo Vikski prétend que cette interprétation est déraisonnable au motif qu’elle transforme des termes d’« inclusion » en termes d’« exclusion ». L’intimée fait valoir que cette erreur a amené le TCCE à traiter différemment les positions 39.26 et 62.16, ce qui s’est traduit par une décision déraisonnable dans l’ensemble.

[47] Je ne suis pas d’accord. Le fait qu’une autre interprétation de la Note explicative est possible ne rend pas celle du TCCE déraisonnable pour autant.

[48] Certes, la Note explicative accompagnant la position 39.26 est rédigée en termes d’« inclusion ». Elle dispose que la position couvre les ouvrages « en autres matières des n^{os} 39.01 à 39.14 » et décrit ensuite ces « autres matières » :

Sont donc notamment compris ici :

- 1) Les vêtements et accessoires du vêtement (**autres que** les jouets) confectionnés par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles, notamment les tabliers, les ceintures, les bavoirs pour bébés, les imperméables et les dessous-de-bras. . . [En caractère gras dans l’original.]

[49] The Explanatory Note *overall* begins with inclusive language (“[t]hey include”), but para. (1) of the Note *specifically* does not. The examples listed in para. (1) (“e.g., aprons, belts, . . .”) illustrate the types of articles that meet the criteria of “[a]rticles of apparel and clothing accessories . . . made by sewing or sealing sheets of plastics”. The addition of such examples does not, however, render those criteria non-exhaustive. In *Sher-Wood*, the CITT interpreted para. (1) as exclusive in nature — that is, only those articles of clothing or accessories which can meet the general description in para. (1) are classifiable under heading 39.26. In this case, the CITT adopted the same interpretation (para. 55), meaning that only articles of clothing or accessories made by sewing or sealing sheets of plastic together may be classified under heading 39.26, because that is the only type of clothing or accessories described. This led ultimately to the CITT’s conclusion that it could not use Rule 2(b) to extend heading 39.26 to cover the gloves (paras. 55 and 66-69): *even if* the gloves were comprised entirely of plastics, they could not be classified under heading 39.26 as they were not made by sewing or sealing sheets of plastic together.

[50] While another interpretation of the effect of the inclusive language preceding the list of 12 items in the Explanatory Note was available to the CITT (specifically, that it directs that the description contained within each list item is non-exclusive, as well as the list itself), the CITT’s interpretation is far from unreasonable. Even accepting that the term “include” typically denotes that a non-exhaustive list is to follow (*National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029, at p. 1041, per La Forest J.), which the CITT does not deny in its reasons, the non-exhaustive quality of each list item in this case can reasonably be seen as a distinct matter. It is reasonable to interpret that list item as stating exhaustively its own criteria — meaning, in this case, that if an article of clothing or accessories

[49] La Note explicative commence *globalement* par des termes généraux (« [s]ont donc notamment compris ici »), mais ce n’est pas le cas *particulier* du par. 1) de la Note. Les exemples énumérés au par. 1) (« notamment les tabliers, les ceintures . . . ») illustrent le type d’ouvrages correspondant aux critères de « vêtements et accessoires du vêtement [. . .] confectionnés par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles ». L’ajout de ces exemples n’a pas pour effet de rendre ces critères non exhaustifs. Dans l’affaire *Sher-Wood*, le TCCE a conclu que le par. 1) est exclusif, c’est-à-dire que seuls les vêtements et accessoires du vêtement qui répondent aux termes généraux au par. 1) peuvent être classés dans la position 39.26. En l’espèce, le TCCE a adopté la même interprétation (par. 55) : seuls les vêtements et accessoires du vêtement confectionnés par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles peuvent être classés dans la position 39.26, car c’est le seul type de vêtements ou d’accessoires du vêtement qui y est décrit. C’est ainsi que le TCCE a conclu qu’il ne pouvait appliquer la Règle 2b) pour étendre la portée de la position 39.26 de manière à y inclure les gants (par. 55 et 66-69), et ce *même si* les gants étaient confectionnés entièrement de matières plastiques, car ils n’étaient pas confectionnés par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles.

[50] Quoiqu’une autre interprétation de l’effet des termes d’inclusion de la phrase liminaire précédant la liste de 12 éléments de la Note explicative ait été possible (à savoir que ces termes révélaient le caractère non exclusif à la fois de la liste et de ses éléments), celle du TCCE est loin d’être déraisonnable. Même si l’on accepte que le terme « notamment [compris] » indique généralement une liste non exhaustive (*Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029, p. 1041, le juge La Forest), ce que les motifs du TCCE ne démentent pas, on peut aussi raisonnablement estimer que le caractère exhaustif ou non de chaque élément de la liste en l’espèce constitue une question distincte. Il est raisonnable d’arriver à la conclusion que cet élément précis énonce un critère

is to be classified in heading 39.26, it must be made by sewing or sealing sheets of plastic together.

IV. Conclusion

[51] Read as a whole, the CITT's decision classifying the gloves under heading 62.16 was reasonable. The CITT neither misapplied the General Rules, nor interpreted heading 39.26 and its Explanatory Note in an unreasonable manner. I would allow the appeal and restore the classification decision of the CITT.

[52] The Attorney General of Canada is entitled to her costs in this Court and at the Federal Court of Appeal.

The following are the reasons delivered by

[53] CÔTÉ J. (dissenting) — I apply the same standard of review as my colleague Brown J., i.e. reasonableness, however, I disagree with his conclusion that the Canadian International Trade Tribunal's interpretation is reasonable. Indeed, I find that the Tribunal's decision falls well outside the range of reasonable interpretations. It is not justifiable because it contradicts the cascading nature of the General Rules for the Interpretation of the Harmonized System (comprised in the Schedule to the *Customs Tariff*, S.C. 1997, c. 36), it is internally contradictory, and it interprets the World Customs Organization's *Explanatory Notes to the Harmonized Commodity Description and Coding System* in a manner that is irreconcilable with their words. Consequently, I would dismiss the appeal.

[54] At issue in the present appeal is the classification of five models of ice hockey goaltender gloves. Igloo Vikski Inc. ("Igloo Vikski") had initially contested the classification of six models of gloves. On further redetermination, however, the Canada Border

exhaustif — c'est-à-dire, en l'occurrence, que pour être classé dans la position 39.26, un vêtement ou un accessoire du vêtement doit être confectionné par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles.

IV. Conclusion

[51] Globalement, la décision du TCCE ayant classé les gants dans la position 62.16 était raisonnable. Le TCCE n'a pas mal appliqué les Règles générales ni donné au libellé de la position 39.26 et à sa Note explicative une interprétation déraisonnable. Je suis d'avis d'accueillir l'appel et de rétablir la décision du TCCE sur le classement.

[52] Le procureur général du Canada a droit aux dépens devant la Cour et devant la Cour d'appel fédérale.

Version française des motifs rendus par

[53] LA JUGE CÔTÉ (dissidente) — J'applique la norme de contrôle de la décision raisonnable, tout comme mon collègue, le juge Brown, mais je ne partage pas sa conclusion selon laquelle la décision du Tribunal canadien du commerce extérieur était raisonnable. En effet, j'estime que la décision du Tribunal ne fait aucunement partie des interprétations raisonnables. Elle n'est pas justifiable, car elle va à l'encontre de la nature dite « en cascade » des Règles générales pour l'interprétation du Système harmonisé (comprises dans l'annexe au *Tarif des douanes*, L.C. 1997, c. 36), elle est intrinsèquement contradictoire et elle fait des *Notes explicatives du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises* de l'Organisation mondiale des douanes une lecture qui est incompatible avec leur libellé. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter l'appel.

[54] La question en litige en l'espèce concerne le classement de cinq modèles de gants de gardiens de but pour le hockey sur glace. Igloo Vikski Inc. (« Igloo Vikski ») avait d'abord contesté le classement de six modèles. Toutefois, après avoir procédé

Services Agency (“CBSA”) reclassified one model (GBX5) as “Other articles of plastics” under tariff item No. 3926.20.92, which is titled “Mittens; Non-disposable gloves” and includes the item “Gloves, specially designed for use in sports”. The CBSA concluded that the remaining five models were properly classified under tariff item No. 6216.00.00, which is titled “Gloves, mittens and mitts”. Igloo Vikski appealed the classification of the remaining five models on the basis they should also be reclassified under tariff item No. 3926.20.92 as “Gloves, specially designed for use in sports”.

I. Standard of Review

[55] The standard of review of reasonableness is applicable in this case since it is well established that the Canadian International Trade Tribunal is a highly specialized tribunal and the question before this Court falls within its expertise. As I will discuss below, the *Customs Tariff* is a technical piece of legislation that involves unique Canadian and international rules of interpretation (*Minister of National Revenue (Customs and Excise) v. Schrader Automotive Inc.* (1999), 240 N.R. 381 (F.C.A.), at para. 5). That being said, I wish to say a couple of things about reasonableness review that will be relevant to my review of the merits.

[56] My colleague acknowledges that reasonableness review is concerned with two aspects: “. . . the reasonableness of the substantive outcome of the decision, and . . . the process of articulating that outcome” (para. 18). These two aspects were described by a majority of this Court in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190:

A court conducting a review for reasonableness inquires into the qualities that make a decision reasonable, referring both to the process of articulating the reasons and to outcomes. In judicial review, reasonableness is concerned mostly with the existence of justification, transparency

à une révision, l’Agence des services frontaliers du Canada (l’« ASFC ») a reclassé un modèle de gants (GBX5) comme appartenant à la catégorie des « Autres ouvrages en matières plastiques », dans le numéro tarifaire 3926.20.92, intitulé « Mouffles (mitaines); Gants non jetables », qui comprend la catégorie « Gants, conçus spécialement pour usages sportifs ». L’ASFC a conclu que les cinq autres modèles avaient été classés à bon droit dans le numéro tarifaire 6216.00.00 (« Gants, mitaines et mouffles »). Igloo Vikski a interjeté appel du classement de ces cinq modèles, faisant valoir qu’ils auraient dû être classés aussi dans le numéro tarifaire 3926.20.92, à savoir « Gants, conçus spécialement pour usages sportifs ».

I. Norme de contrôle

[55] La norme de contrôle de la décision raisonnable s’applique en l’espèce, car il est bien établi que le Tribunal canadien du commerce extérieur est un tribunal hautement spécialisé, et la question dont nous sommes saisis s’inscrit dans son domaine d’expertise. Comme je l’explique plus loin, le *Tarif des douanes* est une loi technique qui fait intervenir des règles d’interprétation uniques tant canadiennes qu’internationales (*Canada (Ministre du Revenu national) c. Schrader Automotive Inc.*, 1999 CanLII 7719 (C.A.F.), par. 5). Cela dit, je souhaite faire quelques commentaires à propos de la norme de contrôle de la décision raisonnable qui éclaireront mon analyse au fond.

[56] Mon collègue reconnaît que le contrôle selon la norme de la décision raisonnable s’intéresse à deux aspects : « . . . au caractère raisonnable du résultat concret de la décision ainsi qu’au raisonnement qui l’a produit » (par. 18). Ces deux aspects sont décrits par les juges majoritaires de la Cour dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 :

La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnable. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l’intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu’à l’appartenance

and intelligibility within the decision-making process. But it is also concerned with whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law. [para. 47]

The majority in *Dunsmuir* further explained that deference under the reasonableness standard “does not mean that courts are subservient to the determinations of decision makers, or that courts must show blind reverence to their interpretations” (para. 48). An indefensible process of reasoning cannot be saved by the mere fact that the outcome itself may be, in the end, an available one. In *Dunsmuir*, the majority concluded that the decision was unreasonable because the reasoning process was “deeply flawed” and “relied on and led to a construction of the statute that fell outside the range of admissible statutory interpretations” (para. 72).

[57] Moreover, while reasonableness is a single standard of review, it takes its colour from the context (*Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 59) and “must be assessed in the context of the particular type of decision making involved and all relevant factors” (*Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 18). In the statutory context, for example, “[w]here the ordinary tools of statutory interpretation lead to a single reasonable interpretation and the administrative decision maker adopts a different interpretation, its interpretation will necessarily be unreasonable” (*McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at para. 38).

[58] In the present case, we are dealing with the interpretation of a statute that was enacted to implement the *International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System*, Can. T.S. 1988 No. 38. The *Convention* is aimed at achieving uniformity and consistency in tariff classifications across jurisdictions and provides a set of rules the states parties must apply when classifying imported goods. The Attorney General states

de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. [par. 47]

Les juges majoritaires dans cette affaire expliquent par ailleurs que la déférence qui s'impose lors du contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne signifie pas « que les cours de justice doivent s'incliner devant les conclusions des décideurs ni qu'elles doivent respecter aveuglément leurs interprétations » (par. 48). Un raisonnement indéfendable ne saurait être validé par le simple fait qu'au bout du compte, son issue faisait partie des options possibles. Dans *Dunsmuir*, les juges majoritaires concluent au caractère déraisonnable de la décision parce que le raisonnement qui l'a produit était « foncièrement défectueux » et « s'appuyait et débouchait sur une interprétation de la loi qui ne faisait pas partie des lectures acceptables » (par. 72).

[57] En outre, même si la norme de la décision raisonnable constitue une norme de contrôle unique, elle s'adapte au contexte (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 59), et « le caractère raisonnable de la décision s'apprécie dans le contexte du type particulier de processus décisionnel en cause et de l'ensemble des facteurs pertinents » (*Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 18). En matière d'interprétation législative, par exemple, « [l]orsque les méthodes habituelles d'interprétation législative mènent à une seule interprétation raisonnable et que le décideur administratif en retient une autre, celle-ci est nécessairement déraisonnable » (*McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 38).

[58] La présente affaire porte sur l'interprétation de la loi de mise en œuvre de la *Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*, R.T. Can. 1988 n° 38. La *Convention* a pour objet d'assurer l'uniformité du classement tarifaire d'un pays à l'autre et prévoit des règles à l'intention des États parties pour le classement des marchandises importées. Le procureur général affirme que [TRADUCTION]

that “[t]hese rules are designed to ensure that each individual imported good is classified within one, and only one, heading and subheading. The signatories to the Convention recognized that it would be beneficial to have a common international system for classifying goods that can be used to establish customs tariffs and to compile trade statistics. In particular, such a system facilitates negotiations between nations on customs and tariffs” (A.F., at para. 6 (footnote omitted)). Given the *Convention* parties’ intention of creating a uniform classification scheme, I find that the range of reasonable statutory interpretations in this context is narrow.

[59] My colleague points out that this appeal deals not with the interpretation of the *Customs Tariff*, but rather “the application of the General Rules when determining the classification of goods under the Harmonized System” (para. 19). The General Rules are part of the *Customs Tariff* (see s. 10(1) of the *Customs Tariff* and the Schedule), and they cannot be applied in this context without first being interpreted. My colleague’s discussion of the hierarchical rather than cascading nature of the General Rules at para. 29 suggests as much.

II. Concession

[60] Before turning to the merits, I will first address the matter of Igloo Vikski’s concession. The Tribunal concluded that “Igloo Vikski conceded that the terms of heading No. 39.26 do not describe the goods in issue” (2013 CanLII 4408, at para. 66). My colleague, at para. 33, says that Igloo Vikski had conceded before the Tribunal “that the gloves were not *prima facie* classifiable under heading 39.26 using Rule 1 alone. Instead, it argued that the gloves were *prima facie* classifiable under heading 39.26 using a combination of Rules 1 and 2(b)” (citation omitted).

[61] The Tribunal member in the present case had previously considered the tariff classification of ice hockey skater gloves in a similar case, *Sher-Wood*

« [c]es règles sont conçues de sorte que chaque marchandise importée ne soit classée que dans une seule position et sous-position. Les signataires de la Convention reconnaissent l’utilité d’un système international commun de classement des marchandises qui permet d’établir des tarifs des douanes et des statistiques sur le commerce. Plus particulièrement, un tel système facilite les négociations entre les nations en matière de commerce et de tarifs » (m.a., par. 6 (note en bas de page omise)). Comme les parties à la *Convention* avaient l’intention de créer un régime de classement uniforme, je suis d’avis, à la lumière de ce contexte, que le nombre d’interprétations raisonnables est limité.

[59] Mon collègue indique que le présent pourvoi porte non pas sur l’interprétation du *Tarif des douanes*, mais sur « l’application des Règles générales lorsqu’il s’agit de déterminer le classement de marchandises selon le Système harmonisé » (par. 19). Les Règles générales font partie du *Tarif des douanes* (voir le par. 10(1) du *Tarif des douanes* et l’annexe) et, dans ce contexte, elles ne peuvent être appliquées sans d’abord être interprétées. C’est ce qui ressort de l’analyse à laquelle mon collègue procède au par. 29 de ses motifs, au sujet de la nature des Règles générales, qui s’appliquent à son avis de manière hiérarchique et non en cascade.

II. Concession

[60] Avant de me pencher sur le fond du litige, je désire aborder la question de la concession faite par Igloo Vikski. Selon le Tribunal, « Igloo Vikski a reconnu que le libellé de la position n° 39.26 ne décrit pas les marchandises en cause » (2013 CanLII 4408, par. 66). Mon collègue affirme, au par. 33 de ses motifs, qu’Igloo Vikski a concédé devant le Tribunal « que les gants ne paraissaient pas devoir être classés dans la position 39.26 par la seule application de la Règle 1. Or, selon elle, les gants paraissaient devoir être classés dans la position 39.26 par application combinée des Règles 1 et 2b » (référence omise).

[61] La membre du Tribunal a examiné le classement visant à déterminer le tarif applicable aux gants de joueurs de hockey sur glace dans une

Hockey Inc. v. Canada (Border Services Agency, President) (2011), 15 T.T.R. (2d) 336. In *Sher-Wood*, she concluded that, “as it relates to articles of apparel and clothing accessories, heading No. 39.26 only includes certain articles of plastics, *i.e.* those that are made by ‘sewing or sealing sheets of plastics’” (p. 362). Before the same Tribunal member, Igloo Vikski did not dispute this interpretation of heading No. 39.26 (paras. 54-55).

[62] A concession, to be considered as such, has to be of a clear nature. Assuming — without deciding — that it is a concession, it should be accorded little to no weight in the context of these proceedings as it was merely Igloo Vikski’s opinion on a matter of law (*Phipson on Evidence* (15th ed. 2000), at para. 28-11), namely the proper interpretation of heading No. 39.26. In addition, Igloo Vikski’s position throughout these proceedings has been that the gloves should be classified pursuant to Rule 3(b), which requires in this case that the gloves be *prima facie* classifiable under both headings No. 39.26 and No. 62.16. The issue of whether the gloves are classifiable under heading No. 39.26 was the subject of a fulsome debate in the proceedings below and before this Court, and should be addressed.

III. The Tribunal’s Decision Was Unreasonable

[63] The Tribunal’s decision falls outside the range of reasonable interpretations because, as I already said, it contradicts the cascading nature of the General Rules, it is internally contradictory, and it interprets the *Explanatory Notes* in a manner that is irreconcilable with their words.

[64] Turning to the first error in the Tribunal’s reasons, as identified by the Federal Court of Appeal, with respect, my colleague mischaracterizes the issue in this case. The distinction between a conjunctive or hierarchical application of the General Rules as opposed to a cascading application is, in this case, irrelevant. The issue is not whether an application of Rule 2(b) requires that Rule 1 be

affaire semblable (*Sher-Wood Hockey Inc. c. President of the Canada Border Services Agency*, 2011 CarswellNat 7160 (WL Can.)). Elle a conclu dans *Sher-Wood* qu’« en ce qui concerne les vêtements et les accessoires du vêtement, la position n° 39.26 ne couvre que certains ouvrages en matières plastiques, c.-à-d. ceux qui sont confectionnés par “c couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles” » (par. 73). Devant elle, Igloo Vikski n’a pas contesté cette interprétation de la position n° 39.26 (par. 54-55).

[62] Pour être considérée comme telle, une concession doit être claire. S’il s’agit effectivement d’une concession — et je ne me prononce pas sur ce point —, il ne faut y accorder que peu ou pas de poids en l’espèce, car ce n’est que l’opinion d’Igloo Vikski sur un point de droit (*Phipson on Evidence* (15^e éd. 2000), par. 28-11), c’est-à-dire la bonne interprétation de la position n° 39.26. En outre, Igloo Vikski a fait valoir, et ce dès le début de l’instance, que les gants devaient être classés conformément à la Règle 3b), qui exige en l’occurrence que les gants paraissent devoir être classés dans les positions n^{os} 39.26 et 62.16. La question de savoir si les gants peuvent être classés dans la position n° 39.26 a fait l’objet de débats approfondis devant les juridictions inférieures et devant notre Cour. Cette question doit être examinée et décidée.

III. La décision du Tribunal est déraisonnable

[63] La décision du Tribunal n’appartient pas aux interprétations raisonnables, car, je le répète, elle va à l’encontre de la nature dite « en cascade » des Règles générales, elle est intrinsèquement contradictoire et elle fait des *Notes explicatives* une lecture incompatible avec leur libellé.

[64] Quant à la première erreur dans les motifs du Tribunal soulevée par la Cour d’appel fédérale, je suis d’avis que mon collègue a mal caractérisé la question en l’espèce. La distinction entre une application conjunctive ou hiérarchique des Règles générales et une application dite « en cascade » importe peu en l’espèce. La question ne consiste pas à décider si l’application de la Règle 2b) emporte que l’on

forgotten. I agree with my colleague that this is not an available interpretation of the General Rules since Rule 2(b) functions to extend the headings under Rule 1 and, therefore, cannot operate independently of Rule 1. Rather, the error, as identified by the Federal Court of Appeal, is that the Tribunal required as a prerequisite condition to the application of Rule 2(b) that the goods must first meet the description in the heading pursuant to Rule 1.

[65] I agree with the Federal Court of Appeal that this is an error because a good does not need to first meet the description in a heading pursuant to Rule 1 in order for Rule 2(b) to apply. Such a reading is inconsistent with the text of Rule 2(b). It is precisely because certain goods consisting of more than one material or substance cannot be classified under a heading using Rule 1 alone that Rule 2(b) applies. The function of Rule 2(b) is to extend headings referring to a material under Rule 1 to include goods that are composed only partly of the material. In this regard, I agree with my colleague's finding that "[f]or Rule 2(b) to apply, the goods under consideration must, in accordance with Rule 1, meet the description contained in that heading in whole or in part" (para. 45 (emphasis added)). In this case, it is clear that the gloves were composed "in part" of plastics; it was accepted by the parties that the padding in the gloves was made predominantly of plastics (Tribunal's decision, at para. 51).

[66] Despite this, the Tribunal failed to follow the line of inquiry described in the Explanatory Notes to Rule 2(b). The Tribunal did not apply Rule 2(b) to heading No. 39.26 to determine whether Rule 2(b) could extend the heading to include the gloves (per Explanatory Note (XI) to Rule 2(b)), and whether doing so would impermissibly widen the heading to cover goods that cannot be regarded as answering the description in the heading (per Explanatory Note (XII)). According to Explanatory Note (XII),

fasse fi de la Règle 1. Je suis d'accord avec lui pour dire qu'il ne s'agit pas d'une interprétation possible des Règles générales, puisque la Règle 2b) sert à élargir la portée d'une position pour le classement en fonction de la Règle 1 et ne s'applique donc pas indépendamment de cette dernière. Or, l'erreur que la Cour d'appel fédérale reproche au Tribunal est d'avoir exigé comme prérequis que les marchandises satisfassent d'abord à la description de la position, conformément à la Règle 1, pour que la Règle 2b) s'applique.

[65] Je partage l'avis de la Cour d'appel fédérale selon lequel il s'agit d'une erreur, car une marchandise ne doit pas, pour que la Règle 2b) s'applique, satisfaire d'abord aux termes de la position pour le classement en fonction de la Règle 1. Une telle lecture est incompatible avec le libellé de la Règle 2b). C'est précisément parce que certaines marchandises faites d'un mélange de matières ou de substances ne peuvent être classées dans une position en fonction de la Règle 1 seule que la Règle 2b) s'applique. La Règle 2b) a pour fonction d'élargir la portée des positions qui mentionnent une matière de sorte qu'elles puissent servir au classement, en fonction de la Règle 1, de marchandises constituées partiellement de cette matière. À cet égard, je partage l'avis de mon collègue selon qui « [p]our que la Règle 2b) s'applique, la marchandise en question doit, conformément à la Règle 1, répondre aux termes de la position, en tout ou en partie » (par. 45 (je souligne)). En l'espèce, les gants étaient manifestement faits « en partie » de matières plastiques; les parties ont d'ailleurs convenu que le rembourrage des gants était constitué pour l'essentiel de matières plastiques (motifs du Tribunal, par. 51).

[66] Malgré tout, le Tribunal n'a pas suivi la démarche décrite dans les Notes explicatives accompagnant la Règle 2b). Il n'a pas appliqué la Règle 2b) à la position n° 39.26 pour voir si la portée de cette dernière pouvait être étendue de manière à y inclure les gants (suivant la Note explicative XI) accompagnant la Règle 2b)) et si cela aurait eu pour effet d'élargir la portée de cette position jusqu'à pouvoir y inclure des articles qui ne répondent pas aux termes des libellés de cette position, ce qui n'est pas permis (suivant la

such impermissible widening would occur if the addition of another material deprived the gloves of the character of the goods of the kind mentioned in the heading. Instead of conducting this analysis, the Tribunal treated Rule 1 as a prerequisite to Rule 2(b), and simply concluded that since the gloves did not answer the description in heading No. 39.26 pursuant to Rule 1 alone, Rule 2(b) could not extend the scope of the heading to include the gloves (para. 69). The Tribunal's finding that Rule 1 must be satisfied as a prerequisite to the application of Rule 2(b) is contrary to the Explanatory Notes to Rule 2(b) and is therefore unreasonable.

[67] The Tribunal's error in failing to apply Rule 2(b) to extend heading No. 39.26 is made even more apparent when compared to the Tribunal's application of Rule 2(b) to extend heading No. 62.16. This brings me to the second error identified by the Federal Court of Appeal. As my colleague observes, the Tribunal had to apply Rule 2(b) in order for heading No. 62.16 to apply to the gloves since the gloves included plastic that constituted more than mere trimming (paras. 36-37). In other words, Rule 1 alone was not sufficient to classify the gloves in heading No. 62.16 nor in *any* heading, and the Tribunal had to resort to Rule 2(b). In this context, the Tribunal's refusal to apply Rules 1 and 2(b) consistently to both headings No. 39.26 and No. 62.16 is internally contradictory and therefore unreasonable.

[68] Third, the Tribunal's interpretation of the Explanatory Note to heading No. 39.26 is unreasonable. That Explanatory Note reads:

This heading covers articles, not elsewhere specified or included, of plastics (as defined in Note 1 to the Chapter) or of other materials of headings 39.01 to 39.14.

Note explicative XII)). Ainsi, si on applique la Note explicative XII), il y a élargissement intolérable de la portée des positions si l'adjonction d'autres matières a pour effet d'enlever aux gants le caractère d'une marchandise reprise dans la position. Le Tribunal, au lieu de procéder à cette analyse, a considéré la Règle 1 comme un préalable à la Règle 2b) et a simplement conclu que, puisque les gants ne répondaient pas aux termes de la position n° 39.26 par l'application de la Règle 1 seule, la Règle 2b) ne pouvait élargir la portée de cette position de manière à y inclure les gants (par. 69). La conclusion du Tribunal, selon laquelle il faut que la Règle 1 puisse s'appliquer avant d'appliquer la Règle 2b), est contraire aux Notes explicatives et n'est donc pas raisonnable.

[67] Cette erreur du Tribunal — qui n'a pas appliqué la Règle 2b) de manière à étendre la portée de la position n° 39.26 — ressort encore davantage du fait qu'il a appliqué la Règle 2b) pour étendre la portée de la position n° 62.16. Ce qui m'amène à la deuxième erreur soulevée par la Cour d'appel fédérale. Comme mon collègue le fait remarquer, le Tribunal devait appliquer la Règle 2b) pour que les gants puissent être classés dans la position n° 62.16 puisque ceux-ci comportent du rembourrage en plastique qui excède le rôle de simples garnitures (par. 36-37). Autrement dit, la Règle 1 ne pouvait être appliquée seule pour le classement des gants dans la position n° 62.16 ni dans *aucune* autre position, et le Tribunal a dû recourir à la Règle 2b). Dans ce contexte, le refus du Tribunal d'appliquer les Règles 1 et 2b) uniformément aux positions n°s 39.26 et 62.16 est intrinsèquement contradictoire et donc déraisonnable.

[68] Troisièmement, l'interprétation par le Tribunal de la Note explicative accompagnant la position n° 39.26 est déraisonnable. La Note est ainsi rédigée :

La présente position couvre les ouvrages non dénommés ni compris ailleurs en matières plastiques (tels qu'ils sont définis à la Note 1 du présent Chapitre) ou en autres matières des n°s 39.01 à 39.14. Sont donc notamment compris ici :

They include:

(1) Articles of apparel and clothing accessories (**other than** toys) made by sewing or sealing sheets of plastics, e.g., aprons, belts, babies' bibs, raincoats, dress-shields, etc. Detachable plastic hoods remain classified in this heading if presented with the plastic raincoats to which they belong. [Bold emphasis in original; underlining added.]

[69] The Tribunal relied on its own interpretation in *Sher-Wood*, where it concluded that as it relates to articles of apparel and clothing accessories, heading No. 39.26 only includes articles of plastics that are made by “sewing or sealing sheets of plastics” (*Sher-Wood*, at pp. 351 and 362).

[70] In my view, the Tribunal's interpretation is unreasonable as it is contrary to the words of the Explanatory Note. On a plain reading, the words “they include” (in French “*sont . . . notamment compris*”) clearly indicate that what follows is a non-exhaustive list. The list does not limit what can be classified under heading No. 39.26; it merely describes what types of articles are included.

[71] In *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029, this Court had to interpret a standard mortgage clause. La Forest J., writing for the majority, considered the meaning of the word “including” (in French, “*notamment*”) where it follows a general term and is used to introduce a list of specific examples. La Forest J. held that “include” or “including” are “terms of extension, designed to enlarge the meaning of preceding words, and not to limit them” (p. 1041). He further explained that “the natural inference is that the drafter will provide a specific illustration of a subset of a given category of things in order to make it clear that that category extends to things that might otherwise be expected to fall outside it” (p. 1041). Similarly, Professor Ruth Sullivan states that “[t]he purpose of a list of examples following the word ‘including’ is normally to emphasize the broad range of general

1) Les vêtements et accessoires du vêtement (**autres que** les jouets) confectionnés par couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles, notamment les tabliers, les ceintures les bavoires pour bébés, les imperméables et les dessous-de-bras. Les capuchons amovibles en matières plastiques, présentés avec les imperméables en matières plastiques auxquels ils sont destinés, restent classés dans la présente position. [En caractère gras dans l'original; je souligne.]

[69] Le Tribunal a repris en l'espèce l'interprétation qu'il avait donnée dans *Sher-Wood*, où il concluait que la position n° 39.26, lorsqu'il s'agit de vêtements ou d'accessoires du vêtement, ne vise que les articles confectionnés par « couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles » (*Sher-Wood*, par. 44 et 73).

[70] À mon avis, cette interprétation est déraisonnable, car elle est contraire au libellé de la Note explicative. Dans son sens ordinaire, l'expression « sont [. . .] notamment compris » (« *they include* » en anglais) indique clairement qu'une liste non exhaustive suit. La liste sert, non pas à limiter les articles susceptibles d'être classés dans la position n° 39.26, mais à décrire simplement le genre d'articles compris.

[71] Dans l'arrêt *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029, la Cour était appelée à interpréter une clause hypothécaire type. Écrivant au nom des juges majoritaires, le juge La Forest a analysé la signification du terme « *including* » (« *notamment* » en français) dans les cas où il suit un terme général dans la phrase liminaire et sert à présenter une liste de termes spécifiques. Selon le juge La Forest, les termes « *include* » et « *including* » sont « des termes d'extension, destinés à élargir le sens des termes précédents, et non à les limiter » (p. 1041). Il poursuit en disant qu'« il est naturel de déduire que le rédacteur donnera une illustration précise d'un sous-ensemble d'une catégorie de choses donnée pour montrer clairement que cette catégorie comprend des choses dont, par ailleurs, on pourrait s'attendre à ce qu'elles n'en fassent pas partie » (p. 1041). Dans la même

language and to ensure that it is not inappropriately read down so as to exclude something that is meant to be included” (*Sullivan on the Construction of Statutes* (6th ed. 2014), at p. 74).

[72] A contextual interpretation of the Explanatory Note to heading No. 39.26, consistent with the *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Can. T.S. 1980 No. 37, which informs the interpretation of international instruments, further supports this view. According to Article 31 of the *Vienna Convention*, “[a] treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.” When the Explanatory Note to heading No. 39.26 is read in relation to other Explanatory Notes, it is evident that the drafters used clearly restrictive language where they intended to exclude goods from a heading. Take, for example, the Explanatory Note 3 to Chapter 39, one of the chapters that is presently at issue:

3. Headings 39.01 to 39.11 apply only to goods of a kind produced by chemical synthesis, falling in the following categories:
 - (a) Liquid synthetic polyolefins of which less than 60 % by volume distils at 300 °C, after conversion to 1,013 millibars when a reduced-pressure distillation method is used (headings 39.01 and 39.02);
 - (b) Resins, not highly polymerised, of the coumarone-indene type (heading 39.11);
 - (c) Other synthetic polymers with an average of at least 5 monomer units;
 - (d) Silicones (heading 39.10);
 - (e) Resols (heading 39.09) and other prepolymers. [Emphasis added.]

veine, la professeure Ruth Sullivan indique que [TRADUCTION] « [l]’objet d’une liste d’exemples après le terme “including” consiste normalement à mettre en évidence la grande variété de termes généraux et à éviter qu’elle ne soit interprétée restrictivement à tort de sorte qu’un élément qui doit être inclus en soit exclu » (*Sullivan on the Construction of Statutes* (6^e éd. 2014), p. 74).

[72] Une interprétation contextuelle de la Note explicative accompagnant la position n° 39.26 conforme à la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, R.T. Can. 1980 n° 37, laquelle éclaire l’interprétation des instruments internationaux, étaye également cette conclusion. Aux termes de l’art. 31 de la *Convention de Vienne*, « [u]n traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. » Il ressort de la Note explicative accompagnant la position n° 39.26, lorsqu’on la compare à d’autres Notes explicatives, que les rédacteurs ont employé des termes manifestement restrictifs lorsqu’ils entendaient exclure des marchandises du classement dans une position. Par exemple, la Note explicative 3 accompagnant le Chapitre 39, l’un des chapitres en cause en l’espèce, est ainsi libellée :

3. N’entrent dans les nos 39.01 à 39.11 que les produits obtenus par voie de synthèse chimique et relevant des catégories ci-après :
 - a) les polyoléfines synthétiques liquides dont moins de 60 % en volume distillent à 300 °C rapportés à 1.013 millibars de mercure par application d’une méthode de distillation à basse pression (nos 39.01 et 39.02);
 - b) les résines faiblement polymérisées du type coumarone-indène (n° 39.11);
 - c) les autres polymères synthétiques comportant au moins 5 motifs monomères, en moyenne;
 - d) les silicones (n° 39.10);
 - e) les résols (n° 39.09) et les autres prépolymères. [Je souligne.]

[73] Another example is the Explanatory Note 1(u) to Chapter 95 (“Toys, games and sports requisites; parts and accessories thereof”):

1. This Chapter does not cover:

-
- (u) Racket strings, tents or other camping goods, or gloves, mittens and mitts (classified according to their constituent material); . . . [Emphasis added.]

[74] Unlike the expressions “apply only” and “does not cover”, the term “include” in the Explanatory Note to heading No. 39.26 is open-ended and non-exhaustive. Therefore, read in context, the term “include” does not demonstrate an intention to restrict the heading to the list that follows. In other words, just because the gloves are not made by “sewing or sealing sheets of plastics” does not mean they are excluded from heading No. 39.26. The Tribunal’s restrictive interpretation was contrary to both an ordinary and contextual reading of the Explanatory Note and is therefore unreasonable.

[75] For the above reasons, I would dismiss the appeal and confirm the decision of the Federal Court of Appeal to refer the matter back for adjudication, based on an analysis which takes into account the complete application of Explanatory Notes (XI) to (XIII) to Rule 2(b).

Appeal allowed with costs, CÔTÉ J. dissenting.

Solicitor for the appellant: Attorney General of Canada, Vancouver.

Solicitors for the respondent: Lapointe Rosenstein Marchand Melançon, Montréal; Power Law, Vancouver.

[73] La Note explicative 1u) accompagnant le Chapitre 95 (« Jouets, jeux, articles pour divertissements ou pour sports; leurs parties et accessoires ») constitue un autre exemple :

1. Le présent Chapitre ne comprend pas :

-
- u) les cordes pour raquettes, les tentes, les articles de campement et les gants, mitaines et moufles, en toutes matières (régime de la matière constitutive); . . . [Je souligne.]

[74] Contrairement aux expressions restrictives « [n]’entrent [. . .] que » et « ne comprend pas », l’expression « notamment compris » qui figure dans la Note explicative accompagnant la position n° 39.26 est ouverte et non exhaustive. Par conséquent, compte tenu du contexte, l’expression ne dénote pas une intention de restreindre aux éléments énumérés les marchandises susceptibles d’être classées dans la position. Autrement dit, ce n’est pas parce que les gants ne sont pas confectionnés par « couture ou collage à partir de matières plastiques en feuilles » qu’ils doivent être exclus du classement dans la position n° 39.26. L’interprétation restrictive adoptée par le Tribunal est contraire tant à une interprétation selon le contexte qu’à une interprétation selon le sens ordinaire des mots de la Note explicative et est donc déraisonnable.

[75] Pour ces motifs, je suis d’avis de rejeter l’appel et de confirmer la décision de la Cour d’appel fédérale qui avait renvoyé l’affaire au Tribunal pour qu’il procède à une nouvelle analyse en tenant compte cette fois de l’application des Notes explicatives XI) à XIII) accompagnant la Règle 2b).

Pourvoi accueilli avec dépens, la juge CÔTÉ est dissidente.

Procureur de l’appellant : Procureur général du Canada, Vancouver.

Procureurs de l’intimée : Lapointe Rosenstein Marchand Melançon, Montréal; Power Law, Vancouver.