

In the matter of certain appeals nos. 1010, 1011, 1012, 1063 and 1067 before the Tariff Board under section 19 of the *Anti-dumping Act* and section 47 of the *Customs Act* from decisions of the Deputy Minister of National Revenue, Customs & Excise, made on November 29, 1971 and March 19, 1973.

and

Danmor Shoe Company Ltd., Créations Marie-Claude Inc., and General Footwear Co. Ltd.

and

Crosley Shoe Corp. Ltd.

and

Joseph Sprackman, Chartered Accountant, of the City of Toronto, Province of Ontario, in his quality as Trustee to the Estate of Creative Shoes Limited (*Applicants*)

Court of Appeal (A-147-73), Jackett C.J., Pratte J. and Hyde D.J.—Montreal, January 24, 1974.

Judicial review—Whether declaration by Tariff Board that it did not have jurisdiction to review validity of certain “prescriptions” is a decision subject to review—Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 47(3); Anti-dumping Act, R.S.C. 1970, c. A-15, s. 19(3); Federal Court Act, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), s. 28.

At a preliminary stage before the Tariff Board, the Board was asked whether, in deciding “value for duty” or “normal value”, it is authorized to hold that certain “prescriptions” are inoperative because they are invalid.

Held, whether or not the Board is so authorized is a question of law that the Board has no jurisdiction or power to decide independently of the appeals. Any declaration by the Board apart from the actual disposition of an appeal has no legal effect. A declaration by the Board that it did not have jurisdiction to review the validity of the “prescriptions” had no legal effect so long as the declaration was made apart from the decisions disposing of the appeals. The declaration was, therefore, not a “decision” that this Court has jurisdiction to review under section 28(1) of the *Federal Court Act*.

Held also, refusal by the Tariff Board to receive certain evidence is not subject to review under section 28(1) of the *Federal Court Act*.

Attorney General of Canada v. Cylien [1973] F.C. 1166 and *British Columbia Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board* [1973] F.C. 1194, followed. *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Co.* [1953] 2 S.C.R.

In re: les appels Nos 1010, 1011, 1012, 1063 et 1067 interjetés devant la Commission du tarif, en vertu de l'article 19 de la *Loi antidumping* et en vertu de l'article 47 de la *Loi sur les douanes*, des décisions du sous-ministre du Revenu national, douanes et accise, datées du 29 novembre 1971 et du 19 mars 1973.

et

^b Danmor Shoe Company Ltd., Créations Marie-Claude Inc., et General Footwear Co. Ltd.

et

Crosley Shoe Corp. Ltd.

^c et

^d Joseph Sprackman, comptable agréé, de la ville de Toronto, province de l'Ontario, en sa qualité de syndic des biens de la Creative Shoes Limited (*Requérants*)

Cour d'appel (A-147-73) le juge en chef Jackett, le juge Pratte et le juge suppléant Hyde—Montreal, le 24 janvier 1974.

^e *Examen judiciaire—La déclaration de la Commission du tarif, par laquelle elle affirmait ne pas avoir compétence pour traiter de la validité de certaines «directives», peut-elle faire l'objet d'une demande d'examen—Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, c. C-40, art. 47(3); Loi antidumping, S.R.C. 1970, c. A-15, art. 19(3); Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970, c. 10 (2^e Supp.), art. 28.*

^f On avait demandé à la Commission du tarif, à un stade préliminaire de l'audience, si, en se prononçant sur la «valeur imposable» et la «valeur normale», elle était autorisée à décider que les «directives» étaient inopérantes parce qu'invalides.

^g *Arrêt*: une telle décision est une question de droit que la Commission n'a pas la compétence ni le pouvoir de trancher indépendamment des appels. Toute déclaration de la Commission, séparément de la décision d'appel proprement dite, n'a aucun effet juridique. Une déclaration de la Commission portant qu'elle n'avait pas compétence pour examiner les «directives» n'a aucun effet juridique dans la mesure où cette déclaration a été faite séparément des décisions concernant les appels. La déclaration n'est donc pas une «décision» que cette cour a le pouvoir d'examiner en vertu de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

ⁱ Il fut aussi décidé que le refus de la Commission d'admettre certains éléments de preuve ne pouvait faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Arrêts suivis: *Le procureur général du Canada c. Cylien* [1973] C.F. 1166 et *British Columbia Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1973] C.F. 1194. Arrêts analysés: *Toronto Newspaper Guild c.*

18; *Bell v. Ontario Human Rights Commission* [1971] S.C.R. 756 and *R. v. Tottenham and District Rent Tribunal, Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.* [1957] 1 Q.B. 103, discussed.

APPEAL.

COUNSEL:

Richard Gottlieb for applicants.

Peter T. McInenly for respondents.

SOLICITORS:

Gottlieb and *Agard*, Montreal, for applicants.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

JACKETT C.J. (orally)—This section 28 application was argued with the section 28 application on Court File A-148-73 which has the same style of cause. I propose, therefore, to express my views with reference to both applications at this time. The two applications raise questions as to the extent of the jurisdiction of this Court under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.). In each case the applicants seek a judgment setting aside a conclusion or ruling reached by the Tariff Board in the course of a joint hearing of appeals under the *Anti-dumping Act*, R.S.C. 1970, c. A-15, and the *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-10, respectively.

As the Court was of the view that there was a doubt as to whether it had jurisdiction to hear the applications, counsel for the applicants addressed the Court at the outset on the question whether the applications should be dismissed for lack of jurisdiction. The Court having then concluded that it had no jurisdiction to hear the applications, counsel were not heard on the merits. I am now going to give my reasons for that conclusion.

As a preliminary step in the computation of customs duty payable under the *Customs Act*, "value for duty" must be determined; and, as a preliminary step in the computation of the anti-

Globe Printing Co. [1953] 2 R.C.S. 18; *Bell c. Ontario Human Rights Commission* [1971] R.C.S. 756 et *R. c. Tottenham and District Rent Tribunal, Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.* [1957] 1 Q.B. 103.

a APPEL.

AVOCATS:

Richard Gottlieb pour les requérants.

b *Peter T. McInenly* pour les intimés.

PROCUREURS:

Gottlieb et *Agard*, Montréal, pour les requérants.

c *Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

LE JUGE EN CHEF JACKETT (oralement)—La présente demande fondée sur l'article 28 fut plaidée en même temps que la demande fondée sur l'article 28, portant le numéro du greffe A-148-73, et qui a le même intitulé. Je me propose donc de donner mon opinion au sujet de ces deux demandes à la fois. Elles ont toutes deux soulevé certaines questions quant à l'étendue de la compétence de cette Cour en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, c. 10 (2^e Supp.). Dans les deux affaires, f les requérantes demandent à la Cour d'annuler une conclusion ou décision rendue par la Commission du tarif au cours d'une audition commune des appels interjetés en vertu de la *Loi antidumping*, S.R.C. 1970, c. A-15, et en vertu de la *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, c. C-40 respectivement. g

Comme la Cour n'était pas certaine d'avoir compétence pour entendre les demandes, au début de l'audience, l'avocat des requérants a évoqué devant la Cour la question du rejet des demandes pour défaut de compétence. La Cour ayant alors conclu qu'elle n'avait pas compétence pour entendre de ces demandes, elle n'entendit pas les avocats sur le fond de l'affaire. Je me propose de donner maintenant les motifs de cette conclusion.

Pour calculer le montant des droits de douane payables en vertu de la *Loi sur les douanes*, il faut déterminer en premier lieu «la valeur imposable»; pour calculer le montant des droits anti-

dumping duty payable under the *Anti-dumping Act*, "normal value" of imported goods must be determined. The concepts "value for duty" and "normal value" are concepts arbitrarily created by the respective statutes for the purposes of those statutes and, in respect of any particular importation, "value for duty" and "normal value" must be computed in accordance with more or less arbitrary rules laid down in the respective statutes.

Sections 36 and 37 of the *Customs Act* contain rules for determining "value for duty", which rules involve *inter alia* determination of "cost of production", "gross profit" and "fair market value"; and those sections must be read with section 40 of the *Customs Act*, which reads as follows:

40. Where sufficient information has not been furnished or is not available to enable the determination of cost of production, gross profit or fair market value under section 36 or 37, the cost of production, gross profit or fair market value, as the case may be, shall be determined in such manner as the Minister prescribes.

Section 11 of the *Anti-dumping Act* contains a similar rule with reference to computation of anti-dumping duty. That section reads as follows:

11. Where, in the opinion of the Deputy Minister, sufficient information has not been furnished or is not available to enable the determination of normal value or export price under section 9 or 10, the normal value or export price, as the case may be, shall be determined in such manner as the Minister prescribes.

The various rules that the Minister has prescribed under these two sections have, it appears, been referred to as "prescriptions". It has, however, been determined by this Court in *Minister of National Revenue v. Creative Shoes Ltd.* [1972] F.C. 993 that the rules that the Minister has so prescribed are of general application and I should have thought that the more appropriate word for them would have been "regulations". However, in view of the practice that has developed, it will be more convenient to refer to them as "prescriptions". Such "prescriptions" are delegated legislation containing rules that, along with the rules in the statute, must be applied in the computation of

dumping payables en vertu de la *Loi antidumping*, il faut tout d'abord déterminer la «valeur normale» des marchandises importées. La «valeur imposable» et la «valeur normale» sont des concepts créés arbitrairement par les deux lois respectivement, à leurs fins propres, et il faut, pour toute importation donnée, calculer la «valeur imposable» et la «valeur normale» conformément aux règles plus ou moins arbitraires prescrites dans ces lois.

Les articles 36 et 37 de la *Loi sur les douanes* établissent les règles applicables à la détermination de la «valeur imposable», notamment la détermination du «coût de production», du «profit brut» et de la «juste valeur marchande»; il convient de considérer lesdits articles en corrélation avec l'article 40 de la *Loi sur les douanes*, qui se lit comme suit:

40. Lorsque des renseignements suffisants n'ont pas été fournis ni ne sont disponibles pour permettre la détermination du coût de production, du profit brut ou de la juste valeur marchande aux termes de l'article 36 ou 37, le coût de production, le profit brut ou la juste valeur marchande, selon le cas, doit être déterminé de la manière que le Ministre prescrit.

L'article 11 de la *Loi antidumping* établit une règle similaire pour le calcul des droits antidumping. Cet article se lit comme suit:

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

Les différentes règles que le Ministre a prescrit en vertu de ces deux articles sont apparemment désignées par le terme «directives». La Cour a cependant décidé dans l'affaire *M.R.N. c. Creative Shoes Ltd.* [1972] C.F. 993 que les règles ainsi prescrites par le Ministre sont d'application générale et il serait plus exact, à mon avis, de les désigner par le terme «règlements». Cependant, vu la pratique à cet égard, il sera plus commode de les appeler «directives». Ces «directives» sont prises en vertu d'un pouvoir législatif délégué et contiennent des règles qu'on doit appliquer en même temps que les règles énoncées dans la Loi, au calcul de la «valeur imposable» ou de la «valeur normale», selon le cas.

“value for duty” or “normal value” as the case may be.

In respect of each importation of goods, “value for duty” and “normal value” are determined for the purposes of the respective statutes by departmental officers subject to re-determination by the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise at the request of the importer.¹ Such a determination by the Deputy Minister under the *Customs Act* may be appealed to the Tariff Board under section 47 of that Act, which reads, in part:

47. (1) A person who deems himself aggrieved by a decision of the Deputy Minister

(a) as to . . . value for duty,

may appeal from the decision to the Tariff Board by filing a notice of appeal in writing with the secretary of the Tariff Board within sixty days from the day on which the decision was made.

Such a determination by the Deputy Minister under the *Anti-dumping Act* may be appealed to the Tariff Board under section 19(1) of that Act, which reads as follows:

19. (1) A person who deems himself aggrieved by a decision of the Deputy Minister made pursuant to subsection 17(1) or subsection 18(4) with respect to any goods may appeal from the decision to the Tariff Board by filing a notice of appeal in writing with the Deputy Minister and the Secretary of the Tariff Board within 60 days from the day on which the decision was made.

section 18(4) of that Act being the provision under which the Deputy Minister may *inter alia*, in the ordinary case, make a decision re-determining “normal value”, and section 17(1) being the provision by which the Deputy Minister is empowered, in certain special cases, to make “a final determination of dumping” by *inter alia* “appraising the . . . export price of the goods”.

Pursuant to section 47 of the *Customs Act*, the applicants appealed to the Tariff Board against a decision of the Deputy Minister as to “value for duty” of certain imported goods, in the computation of which “value for duty” “prescriptions” under section 40 of that Act had

¹ The provision for such re-determination under the *Customs Act* is section 46(4) of that Act and the similar provision under the *Anti-dumping Act* is section 18(4) of that Act.

Pour toute importation d'effets, la «valeur imposable» et la «valeur normale» sont déterminées aux fins de chaque loi par les fonctionnaires des ministères, sous réserve d'une nouvelle détermination par le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise à la demande de l'importateur.¹ On peut interjeter appel de cette nouvelle détermination du sous-ministre à la Commission du tarif, en vertu de l'article 47 de la *Loi sur les douanes*, dont voici un extrait:

47. (1) Une personne qui se croit lésée par une décision du sous-ministre,

a) sur . . . la valeur imposable,

peut appeler de la décision à la Commission du tarif en déposant par écrit un avis d'appel entre les mains du secrétaire de la Commission du tarif dans les soixante jours qui suivent la date à laquelle la décision a été rendue.

De même, on peut interjeter appel de cette nouvelle détermination du sous-ministre à la Commission du tarif, en vertu de l'article 19(1) de la *Loi antidumping*, rédigé comme suit:

19. (1) Une personne, qui s'estime lésée par une décision du sous-ministre, rendue en conformité du paragraphe 17(1) ou du paragraphe 18(4), relativement à des marchandises, peut appeler de cette décision à la Commission du tarif, en produisant un avis d'appel par écrit au sous-ministre et au secrétaire de la Commission du tarif, dans les 60 jours suivant la date à laquelle la décision a été rendue.

L'article 18(4) de ladite loi prévoit notamment que le sous-ministre peut, dans les cas ordinaires, rendre une décision portant nouvelle détermination de la «valeur normale» et l'article 17(1) prévoit la possibilité pour le sous-ministre, dans certains cas particuliers, de faire «une détermination définitive du dumping», notamment «en évaluant . . . le prix normal à l'exportation des marchandises».

Conformément à l'article 47 de la *Loi sur les douanes*, les requérants ont interjeté appel à la Commission du tarif d'une décision du sous-ministre portant sur la «valeur imposable» de certains effets importés, calculée en appliquant des «directives» relatives à la détermination de

¹ L'article 46(4) de la *Loi sur les douanes* et un article similaire, l'article 18(4) de la *Loi antidumping*, prévoient cette nouvelle détermination.

been applied. Pursuant to section 19 of the *Anti-dumping Act*, the applicants appealed to the Tariff Board from a decision of the Deputy Minister as to the "normal value" of the same goods, in the calculation of which "normal value" "prescriptions" under section 11 of that Act had been applied. The appeals came on for hearing together. During that hearing, by preliminary submissions, the applicants indicated to the Tariff Board that they were attacking the appraisals of value for duty and normal value on the ground *inter alia* that the "prescriptions" were invalid and counsel for the Attorney General of Canada objected to the jurisdiction of the Tariff Board to deal with the validity of the "prescriptions" or to consider evidence in respect thereof. After hearing argument, at that preliminary stage in the hearing, the Tariff Board declared that it did not have jurisdiction to review the "prescriptions" and, at a later stage, it maintained objections of the Attorney General of Canada to certain evidence tendered by the applicants with regard thereto.

These section 28 applications have been launched to have set aside the Tariff Board's "declaration" that it has no jurisdiction to deal with the validity of the "prescriptions" and its rulings against the admission of evidence.

I am of opinion that this Court has no jurisdiction under section 28(1) of the *Federal Court Act* to set aside the declaration or the rulings in question. Section 28(1) reads as follows:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

la «valeur imposable», prises en vertu de l'article 40 de cette loi. Conformément à l'article 19 de la *Loi antidumping*, les requérants ont interjeté appel devant la Commission du tarif d'une décision du sous-ministre portant sur la «valeur normale» des mêmes effets, calculée en appliquant des «directives» relatives à la «valeur normale», prises en vertu de l'article 11 de cette loi. Les appels ont été entendus ensemble. Au cours de l'audience, dans des prétentions préliminaires, les requérants informèrent la Commission du tarif qu'ils contestaient les estimations de la valeur imposable et de la valeur normale au motif notamment que les «directives» n'étaient pas valables et l'avocat du procureur général du Canada fit valoir que la Commission du tarif n'était pas compétente pour traiter de la validité des «directives» ou pour examiner la preuve à cet égard. A la suite de ces plaidoiries, à ce stade préliminaire de l'audience, la Commission du tarif déclara qu'elle n'avait pas compétence pour examiner les «directives» et, ultérieurement, elle confirma les objections du procureur général du Canada à l'égard de certains éléments de preuve soumis par les requérants à cet égard.

Les demandes présentées en vertu de l'article 28 visent à obtenir l'annulation de la «déclaration» de la Commission du tarif, par laquelle elle affirmait ne pas avoir compétence pour traiter de la validité des «directives», et sa décision de ne pas admettre la preuve.

Je suis d'avis que la Cour n'a pas compétence en vertu de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* pour annuler la déclaration ou les décisions en cause. L'article 28(1) se lit comme suit:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

It is important to have in mind that what is before the Tariff Board under section 47 of the *Customs Act* is an appeal from "a decision . . . as to value for duty" and what is before that Board under section 19 of the *Anti-dumping Act* (read with section 18(4)) is an appeal from a decision by which the Deputy Minister re-determined "normal value". What the Tariff Board has jurisdiction to decide under the *Customs Act* is, as I read the statute, "the value for duty of the . . . goods" (section 47(3)); and what that Board has jurisdiction to decide under the *Anti-dumping Act*, on an appeal from a determination of "normal value", is, I should have thought, "normal value" and, apparently, also "what duty is payable or that no duty is payable" (section 19(3)). A decision of any such question is, of course, a proper subject matter for a section 28 application. The Tariff Board has, of course, in addition to its jurisdiction to decide the appeals, a duty, and therefore jurisdiction, to hold the hearings that are a necessary preliminary to the making of the decisions that it is required by the statutes to make; and, in the course of such a hearing, it has an incidental power to make rulings that are necessary for the proper conduct thereof. In my view, however, such a ruling is not a proper subject matter for a section 28 application.

I shall explain first my reasons for concluding that the Board's declaration, at a preliminary stage in the hearing, that it had no jurisdiction to deal with the "prescriptions" does not fall within section 28.

In my view, the declaration by the Tariff Board that it had no jurisdiction to review the "prescriptions" is, for present purposes, not different in character from the decision of the Immigration Appeal Board that was held by this Court not to fall under section 28 in *The Attorney General of Canada v. Cylien* [1973] F.C. 1166* or from the decision of the Canada

* [Unreported at the time this decision was rendered—Ed.]

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Il est important de retenir qu'en vertu de l'article 47 de la *Loi sur les douanes*, la Commission du tarif doit se prononcer sur un appel interjeté d'«une décision . . . sur . . . la valeur imposable» et qu'en vertu de l'article 19 de la *Loi antidumping* (pris avec l'article 18(4)), elle doit trancher un appel interjeté d'une décision du sous-ministre portant nouvelle détermination de la «valeur normale». En vertu de la *Loi sur les douanes*, telle que je la conçois, la Commission du tarif a compétence pour rendre une décision sur la «valeur imposable des marchandises» (article 47(3)); à mon avis, c'est la «valeur normale» que la Commission a compétence de déterminer en vertu de la *Loi antidumping*, lors d'un appel à ce sujet, ainsi qu'apparemment de déclarer «quel droit est payable ou qu'aucun droit n'est payable» (article 19(3)). Une telle décision peut évidemment faire l'objet d'une demande fondée sur l'article 28. En plus de sa compétence pour statuer sur les appels, la Commission du tarif a évidemment le devoir, et donc la compétence, de tenir des audiences qui sont des préliminaires nécessaires aux décisions que les textes législatifs lui imposent de rendre; lors d'une telle audition, elle a le pouvoir accessoire de rendre les décisions nécessaires à la conduite régulière des procédures. A mon avis, cependant, une telle décision ne peut faire l'objet d'une demande en vertu de l'article 28.

Je me propose d'expliquer en premier lieu pour quelles raisons j'ai conclu que la déclaration de la Commission par laquelle, à un stade préliminaire de l'audience, elle a affirmé ne pas avoir compétence pour traiter des «directives», ne relève pas de l'article 28.

A mon avis, la déclaration de la Commission du tarif portant qu'elle n'avait pas compétence pour examiner les «directives» est, aux fins présentes, de nature similaire à la décision de la Commission d'appel de l'immigration que la Cour a jugée ne pas relever de l'article 28, dans l'affaire *Le procureur général du Canada c. Cylien* [1973] C.F. 1166*, ou similaire encore à

* [Arrêt non publié au moment où cette décision a été rendue—Éd.]

Labour Relations Board that was held by this Court not to fall under section 28 in the *British Columbia Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board* [1973] F.C. 1194*. I must be forgiven therefore, if, to a large extent, my explanation of my conclusion in this matter is a repetition of my reasoning in the *Cylien* case.

In considering whether the Tariff Board's declaration that it has no jurisdiction to deal with the "prescriptions" is a "decision" that falls within the ambit of section 28(1), it is to be remembered that the Tariff Board is a federal board, commission or other tribunal within the meaning of those words in the *Federal Court Act* because it is a body having, exercising or purporting to exercise "jurisdiction or powers" conferred by an Act of the Parliament of Canada (section 2 (g) of the *Federal Court Act*). A decision that may be set aside under section 28(1) must, therefore, be a decision made in the exercise or purported exercise of "jurisdiction or powers" conferred by an Act of Parliament. A decision of something that the statute expressly gives such a tribunal "jurisdiction or powers" to decide is clearly such a "decision". A decision in the purported exercise of the "jurisdiction or powers" expressly conferred by the statute is equally clearly within the ambit of section 28(1). Such a decision has the legal effect of settling the matter or it purports to have such legal effect. Once a tribunal has exercised its "jurisdiction or powers" in a particular case by a "decision" the matter is decided even against the tribunal itself.²

What we are concerned with here is something different. The Tariff Board has jurisdiction or powers to decide the appeals against "value for duty" and to decide the appeals against "normal value". It has not, however, as yet, delivered any decision disposing of any of those appeals. The problem that was raised at a preliminary stage before the Tariff Board, and in respect of which the Board has made a pre-

* [Unreported at the time this decision was rendered—Ed.]

² Unless, of course, it has express or implied powers to undo what it has done, which would be an additional jurisdiction.

la décision du Conseil canadien des relations du travail que la Cour a jugée ne pas relever de l'article 28, dans l'affaire *British Columbia Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1973] C.F. 1194*. Il ne faudra pas me tenir rigueur du fait que, dans une large mesure, l'explication de ma conclusion en l'espèce reprend le raisonnement de l'affaire *Cylien*.

b Afin de déterminer si la Commission du tarif, en déclarant qu'elle n'avait pas compétence pour traiter des «directives», a rendu une «décision» relevant de l'article 28(1), il faut se rappeler que la Commission du tarif est un office, une commission ou un autre tribunal fédéral au sens de la *Loi sur la Cour fédérale*, car il s'agit d'un organisme ayant, exerçant ou prétendant exercer «une compétence ou des pouvoirs» conférés par une loi du Parlement du Canada (article 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale*). Une décision susceptible d'annulation en vertu de l'article 28(1) doit donc être une décision prise dans l'exercice ou le prétendu exercice d'«une compétence ou des pouvoirs» conférés par une loi du Parlement. Il va de soi qu'une décision du tribunal, prise en vertu d'«une compétence ou des pouvoirs» expressément conférés par la loi, est une «décision» relevant de cette catégorie. Une décision prise dans le prétendu exercice d'«une compétence ou des pouvoirs» conférés par la loi relève aussi manifestement de l'article 28(1). Une décision de ce genre a pour effet juridique de régler l'affaire, ou elle prétend avoir cet effet. Une fois que, dans une affaire donnée, le tribunal a exercé sa «compétence ou ses pouvoirs» en rendant une «décision», la question est tranchée et même le tribunal ne peut y revenir.²

h En l'espèce, le problème est différent. La Commission du tarif a la compétence ou les pouvoirs de trancher les appels interjetés d'une évaluation de la «valeur imposable» et d'une évaluation de la «valeur normale». Cependant elle n'a encore en aucune façon statué sur ces appels. Le problème soulevé devant la Commission du tarif à ce stade préliminaire, et au sujet duquel elle a fait une «déclaration» préliminaire,

* [Arrêt non publié au moment où cette décision a été rendue—Éd.]

² A moins, bien sûr, qu'il ait les pouvoirs exprès ou implicites de défaire ce qu'il a fait, ce qui est une compétence supplémentaire.

liminary "declaration", is whether, in deciding value for duty or normal value, it is authorized to hold that the "prescriptions" are inoperative because they are invalid. Whether or not it is so authorized is a question of law that the Board has no jurisdiction or power to decide as a question of law independently of the appeals that it has jurisdiction to decide. The Board must, of course, when it comes to dispose of the appeals, take a position on that question that will be reflected in its decision disposing of the appeals; but, in my view, any declaration by the Board on the question prior to, and therefore apart from, the actual disposition of an appeal has no legal effect.³

There is a clear difference between a "decision" by the Board of something that it has "jurisdiction or powers" to decide and a *declaration* by the Board as to the nature of the powers to be exercised by it when it comes to make the decision that it has "jurisdiction or powers" to make. Once the Board decides something in a particular case that it has "jurisdiction or powers" to decide, that decision has legal effect and the Board's powers in regard to that question are spent. When, however, the Board takes a position with regard to the nature of its powers upon which it intends to act, that "decision" has no legal effect. In such a case, as a matter of law, nothing has been decided. The Board itself, whether differently constituted or not, in the very case in which such a position has been taken, can change its view at any time before it disposes of the appeals and, having changed its view, can decide the appeals on the basis of the changed view.

My conclusion, therefore, is that the Board's declaration that it did not have jurisdiction to review the validity of the "prescriptions" had no legal effect so long as that declaration was made prior to, and therefore apart from, the decisions disposing of the applicants' appeals. It follows that the declaration is not a "decision" that this Court has jurisdiction to set aside under section 28(1) of the *Federal Court Act*.

³ The Statutes do not, as they might have done, confer on the Board jurisdiction to determine its own jurisdiction.

est de savoir si, en se prononçant sur la valeur imposable ou la valeur normale, elle est autorisée à décider que les «directives» sont inopérantes parce que non valables. Décider si elle y est autorisée est une question de droit que la Commission n'a pas la compétence ni le pouvoir de trancher indépendamment des appels sur lesquels il lui incombe de se prononcer. Bien sûr, pour pouvoir statuer, la Commission doit prendre position sur cette question, ce qui se reflétera dans sa décision; mais, à mon avis, toute déclaration de la Commission sur une question avant qu'elle ait réellement tranché un appel, et donc séparément de celui-ci, n'a aucun effet juridique.³

Il existe une différence manifeste entre une «décision» de la Commission dont l'objet relève de sa «compétence et de ses pouvoirs» et une *déclaration* de ladite Commission sur la nature des pouvoirs qu'elle va exercer pour rendre une décision relevant de sa «compétence ou de ses pouvoirs». Une fois que la Commission, dans une affaire donnée, a rendu une décision relevant de sa «compétence ou de ses pouvoirs», cette décision a un effet juridique et la Commission a épuisé ses pouvoirs à l'égard de cette affaire. Cependant, lorsque la Commission prend position sur la nature des pouvoirs qu'elle a l'intention d'utiliser, cette «décision» n'a aucun effet juridique. Dans un tel cas, il n'y a pas eu décision en droit. La Commission elle-même, quelle que soit sa composition, peut, au cours de l'affaire où elle a pris position, changer d'avis à tout moment avant de régler ces appels et même se prononcer en se fondant sur cette nouvelle opinion.

Je conclus donc que la déclaration de la Commission portant qu'elle n'avait pas compétence pour examiner la validité des «directives» n'a aucun effet juridique dans la mesure où elle a été faite avant qu'il ne soit statué sur les appels des requérants, et donc séparément de ceux-ci. Il s'ensuit que la déclaration n'est pas une «décision» que cette Cour a le pouvoir d'annuler en vertu de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

³ Les lois ne confèrent pas à la Commission, comme elles auraient pu le faire, le pouvoir de déterminer sa propre compétence.

I turn now to the section 28 application to set aside certain rulings made by the Tariff Board upholding objections to the reception of evidence. In my view, the reasoning whereby I have reached the conclusion that a preliminary declaration by the Board as to the extent of its jurisdiction does not, as such, fall within section 28(1) leads equally to the conclusion that a refusal by the Board to receive certain evidence does not, as such, fall within section 28(1).

What this Court has jurisdiction to do under section 28(1) is to set aside a "decision" of a tribunal on certain grounds. One ground on which a "decision" may be set aside is that, in making the "decision", the tribunal refused to exercise its jurisdiction. When a tribunal refuses to permit a hearing leading to a "decision" to follow a relevant line of inquiry (which is really the applicant's complaint here), on one way of analyzing the matter, the decision resulting from the inadequate inquiry may be set aside because, in making it, the tribunal refused to exercise its jurisdiction. (See *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Company* [1953] 2 S.C.R. 18 per Kellock J. at page 35.⁴) On the other hand, there may be rulings incidental to the conduct of such a hearing that may, after the matter has been decided, be a basis for setting aside the ultimate "decision" on the ground that, by virtue of such rulings, the tribunal, in making the decision attacked, failed to observe a principle of natural justice. In my view, neither a refusal to follow a relevant line of inquiry nor any other ruling incidental to the conduct of a hearing is a "decision" that may itself be set aside under section 28(1).⁵ Neither

⁴ Such a refusal to exercise jurisdiction may be contrasted with a wrongful refusal to grant relief on the ground of lack of jurisdiction to grant it. Apart from section 28(3) of the *Federal Court Act*, such a case may be remedied by *mandamus* (*Commission des Relations de Travail du Québec v. L'Association Unie des Compagnons et Apprentis de L'Industrie de la Plomberie et Tuyauterie des États-Unis et du Canada* [1969] S.C.R. 466) Whether it falls under section 28(1) is a question that does not require to be answered at this time).

⁵ Unless, of course, the tribunal has special authority to make such interlocutory ruling so as to give it independent legal effect. It should be emphasized that we are here considering the effect of the word "decision" in section 28(1). Entirely different considerations may be applicable in the case of an application to set aside an "order".

Je vais examiner maintenant la demande fondée sur l'article 28 visant à annuler certaines décisions de la Commission du tarif faisant droit aux objections concernant l'admission de la preuve. A mon avis, le raisonnement à la suite duquel j'ai conclu qu'une déclaration préliminaire de la Commission concernant l'étendue de sa compétence ne relève pas, en soi, de l'article 28(1), permet également de conclure que le refus de la Commission d'admettre certains éléments de preuve ne relève pas, en soi, de l'article 28(1).

L'article 28(1) confère à la Cour compétence pour annuler une «décision» d'un tribunal en se fondant sur certains motifs; l'un d'eux consiste dans le refus du tribunal d'exercer sa compétence lorsqu'il a rendu une «décision». Si, lors d'une audition devant mener à une «décision», un tribunal refuse de procéder aux enquêtes pertinentes (et c'est en fait ce dont le requérant se plaint), on peut conclure, d'une part, que la décision résultant de l'enquête inadéquate peut être annulée parce que le tribunal, en rendant cette décision, a refusé d'exercer sa compétence. (Voir l'arrêt *Toronto Newspaper Guild c. Globe Printing Company* [1953] 2 R.C.S. 18 rendu par le juge Kellock, page 35.⁴) D'autre part, au cours de l'audition, on peut rendre des décisions incidentes qui, lorsque l'affaire est tranchée, peuvent fonder l'annulation de la «décision» définitive au motif que le tribunal, se fondant sur ces décisions incidentes, n'a pas observé un principe de justice naturelle en rendant la «décision» attaquée. A mon avis, ni le refus de procéder aux enquêtes pertinentes, ni aucune autre décision incidente prise au cours de l'audition ne constituent une «décision» susceptible d'annulation en vertu de l'article 28(1).⁵

⁴ Un tel refus d'exercer sa compétence est très différent d'un refus injustifié d'accorder un redressement en invoquant le défaut de compétence pour le faire. Abstraction faite de l'article 28(3) de la *Loi sur la Cour fédérale*, on peut avoir recours à un bref de *mandamus* (*Commission des Relations de travail du Québec c. L'Association Unie des Compagnons et Apprentis de l'Industrie de la Plomberie et Tuyauterie des États-Unis et du Canada* [1969] R.C.S. 466). Nous n'avons pas à décider en l'espèce si un tel refus relève de l'article 28(1).

⁵ A moins, bien sûr, que le tribunal ait le pouvoir spécial de rendre de telles décisions interlocutoires de manière à leur donner un effet juridique indépendant. Il faut souligner que nous examinons ici la portée du terme «décision» à l'article 28(1). Des considérations tout à fait différentes s'appliqueraient au cas d'une demande d'annulation d'une «ordonnance».

such a refusal nor such a ruling has, or purports to have, any legal effect even as against the tribunal. In either case, the tribunal can, before giving its decision on the matter before it, have second thoughts and take correcting action, in which event, no harm will have been done, and, even if the tribunal does not have such second thoughts, the ultimate decision may not be adversely affected by the wrong view taken, or the wrong ruling given, during the course of the hearing. In my view, such an incorrect position or ruling by a tribunal during the course of a hearing is not, in itself, a subject for a section 28 application. Indeed, it has no bearing on a decision given by the tribunal in the exercise of its jurisdiction to give decisions unless it has resulted in the decision being invalid.

To put it another way, in most cases to which section 28(1) applies, the tribunal has a principal jurisdiction to make decisions or orders and, as part of the process leading to the making of such decisions or orders, it has an incidental jurisdiction to conduct hearings as required by law; and, as I understand section 28(1), it only authorizes the setting aside of a decision or order that the tribunal makes in the exercise or purported exercise of its decision or order making jurisdiction. It follows that a mistake made by a tribunal in conducting a hearing leading up to the making of such a decision or order is only material to the determination of a section 28 application if it has rendered invalid the decision or order made in the exercise of the decision or order making jurisdiction.⁶

I am, therefore, of opinion that both the section 28 applications should be dismissed because this Court has no jurisdiction under section 28(1) to set aside the declaration and rulings referred to in them.

⁶ Section 28(1) itself indicates the distinction. A tribunal ordinarily has jurisdiction to hear and determine or decide something. If it does not give a hearing such as is required by law, its determination or decision may become invalid. What section 28(1) gives this Court is jurisdiction to "hear" an application to review and set aside a tribunal's "decision" and to "determine" that application. Section 28(1) does not give any jurisdiction to this Court to deal with the tribunal's "hearing" except in so far as it bears on the validity of the tribunal's ultimate "decision".

Ni un refus ni une décision de cet ordre n'a, ou ne prétend avoir, d'effet juridique, même à l'égard du tribunal. Dans les deux cas, le tribunal peut, avant de rendre sa décision sur l'affaire qui lui est soumise, reconsidérer la question et prendre des mesures correctives, auquel cas il n'y aura eu aucun mal et, même si le tribunal ne reconsidère pas la question, il est possible que l'opinion exprimée ou la décision rendue à tort au cours de l'audition ne faussent en aucune façon la décision finale. A mon avis, l'opinion exprimée et la décision rendue à tort par un tribunal au cours d'une audience, ne relèvent pas, en elles-mêmes, de l'article 28. Bien sûr, elles n'ont aucun rapport direct avec la décision rendue par le tribunal dans l'exercice de sa compétence pour rendre des décisions, à moins qu'elles n'entraînent l'invalidité de ladite décision.

En d'autres termes, dans la plupart des cas auxquels s'applique l'article 28(1), le tribunal a une compétence principale pour rendre des décisions ou des ordonnances et, dans ce cadre, une compétence incidente pour tenir des audiences en conformité du droit; à mon avis, l'article 28(1) autorise seulement l'annulation d'une décision ou ordonnance que le tribunal a rendu dans l'exercice ou le prétendu exercice de sa compétence à cet égard. Il s'ensuit qu'une erreur du tribunal dans la conduite d'une audition aboutissant à une telle décision ou ordonnance n'est pertinente, lorsqu'il s'agit de statuer sur une demande fondée sur l'article 28, que si cette erreur a entraîné l'invalidité de la décision ou de l'ordonnance rendue dans l'exercice de la compétence du tribunal à cet égard.⁶

A mon avis, les deux demandes fondées sur l'article 28 doivent donc être rejetées car la Cour n'a pas compétence en vertu dudit article pour annuler la déclaration et les décisions en cause.

⁶ L'article 28(1) lui-même fait cette distinction. Un tribunal a normalement compétence pour entendre et statuer ou décider quelque chose. Si la conduite de l'audience n'est pas conforme au droit, la conclusion ou décision du tribunal peut être invalide. L'article 28(1) donne à la Cour compétence pour «entendre» une demande d'examen et d'annulation d'une «décision» d'un tribunal et pour «juger» cette demande. L'article 28(1) ne donne pas à la Cour compétence pour se prononcer sur la conduite de l'audition du tribunal, sauf dans la mesure où elle a pu influencer la validité de la «décision» finale du tribunal.

APPENDIX

I. I consider it worthwhile repeating here, by way of an appendix, what I said in the appendix to my Reasons in the *Cylien* case.

II. In coming to the conclusion that I have reached in this matter, I have not overlooked the express reference in section 28(1)(a) to excess of jurisdiction and refusal of jurisdiction. When paragraph (a) is considered in its context, in my view, it is not only not inconsistent with that conclusion but it supports it. The relevant portion of section 28(1) confers a jurisdiction to determine an application to set aside a "decision or order" upon the "ground" that the tribunal by which it was made

(i) "failed to observe a principle of natural justice",

(ii) "acted beyond . . . its jurisdiction", or

(iii) "refused to exercise its jurisdiction".

This does not confer an independent jurisdiction to decide that a tribunal has failed to observe a principle of natural justice, has exceeded its jurisdiction or has refused to exercise its jurisdiction. Rather it establishes "grounds" for setting aside a "decision or order". Just as a "decision or order" may be set aside because, in reaching or making it, there was a failure by the tribunal to observe a principle of natural justice, so a "decision or order" may be set aside because it was a purported exercise of a jurisdiction that the tribunal did not have or because, in the course of reaching the decision or making the order, the tribunal refused to exercise some part of its jurisdiction. An example of a decision or order that was set aside because, in reaching it, the tribunal refused to exercise its jurisdiction is to be found in *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Company* [1953] 2 S.C.R. 18, where Kellock J. giving judgment on behalf of himself and Estey and Locke JJ., in the course of holding that an order of a board should be quashed because the board had refused to inquire into one of the facts that was essential to its decision, said, at page 35, "This was the very obligation placed upon the Board by the statute. By refusing to enter upon it, the board in fact declined jurisdiction".

ANNEXE

I. Il est utile à mon avis de répéter ici, sous forme d'annexe, ce que j'ai ajouté à mes motifs dans l'affaire *Cylien*.

II. En concluant de la sorte dans cette affaire, je n'ai pas négligé le fait que l'article 28(1)(a) mentionne expressément le cas où un tribunal excède sa compétence ou refuse de l'exercer. A mon avis, l'alinéa a) pris dans son contexte n'est pas incompatible avec cette conclusion et vient même l'étayer. Le passage pertinent de l'article 28(1) donne compétence pour juger une demande d'annulation d'une «décision ou ordonnance» au motif que le tribunal qui l'a rendue

(i) «n'a pas observé un principe de justice naturelle»,

(ii) «a . . . excédé . . . sa compétence», ou

(iii) «refusé d'exercer sa compétence».

Ce texte en lui-même ne confère pas compétence pour décider qu'un tribunal n'a pas observé un principe de justice naturelle, a excédé ou a refusé d'exercer sa compétence. Il fixe plutôt les «motifs» d'annulation d'une «décision ou ordonnance». Ainsi, une «décision ou ordonnance» peut être annulée au motif que le tribunal a omis d'observer un principe de justice naturelle en la rendant. De même, une «décision ou ordonnance» peut être annulée au motif qu'elle résultait de l'exercice d'une compétence que le tribunal n'avait pas ou du fait qu'en rendant cette décision ou ordonnance, le tribunal a refusé d'exercer une partie de sa compétence. L'arrêt *Toronto Newspaper Guild c. Globe Printing Company* [1953] 2 R.C.S. 18 est un exemple d'annulation d'une décision ou ordonnance parce qu'en la rendant, le tribunal a refusé d'exercer sa compétence; dans cette affaire, le juge Kellock, prononçant le jugement au nom des juges Estey et Locke et en son nom, expliquant qu'on doit annuler l'ordonnance d'une commission quand cette dernière refuse de faire une enquête sur un des faits essentiels à sa décision, déclare à la page 35: [TRADUCTION] «c'était l'obligation même que la Loi imposait à la Commission. En refusant de le faire, la Commission a en fait refusé d'exercer sa compétence.»

III. It is not irrelevant, in considering the problem raised by this section 28 application to note that, in cases to which section 28 does not apply, *certiorari* does not lie where there has been a refusal by a board to find that it has no jurisdiction until there has been a decision made by the board in the purported exercise of the jurisdiction that it does not have. In *Bell v. Ontario Human Rights Commission* [1971] S.C.R. 756, there had been such a refusal (see per Martland J. at page 764) and an application was made for prohibition. The Ontario Court of Appeal held that the application for prohibition was premature but was overruled by the Supreme Court of Canada. With reference to the relative roles of prohibition and *certiorari*, Martland J. (delivering the judgment of the majority in the Supreme Court of Canada) referred at page 772 to *R. v. Tottenham and District Rent Tribunal, Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.* [1957] 1 Q.B. 103, where Lord Goddard said at page 107:

But Mr. Winn asked us to express some opinion whether it was right for the applicants to apply to this court for prohibition or whether they ought not to have gone to the tribunal and taken the point there. Of course, they could have taken the point before the tribunal, and if the tribunal had decided in their favour, well and good. If the tribunal had decided contrary to their contention, then they would have had to come here and, instead of asking for prohibition, asked for *certiorari*; but I think it would be impossible and not at all desirable to lay down any definite rule as to when a person is to go to the tribunal or come here for prohibition where the objection is that the tribunal has no jurisdiction. Where one gets a perfectly simple, short and neat question of law as we have in the present case, it seems to me that it is quite convenient, and certainly within the power of the applicants, to come here for prohibition. That does not mean that if the tribunal, during the time leave has been given to move for prohibition and the hearing of the motion, like to continue the hearing they cannot do so; of course, if prohibition goes it will stop them from giving any decision, and if prohibition does not go they can give their decision. For myself, I would say that where there is a clear question of law not depending upon particular facts—because there is no fact in dispute in this case—there is no reason why the applicants should not come direct to this court for prohibition rather than wait to see if the decision goes against them, in which case they would have to move for *certiorari*.

III. A propos du problème soulevé par la demande fondée sur l'article 28, il n'est pas superflu de signaler que, dans les cas où l'article 28 ne s'applique pas, on ne peut demander un bref de *certiorari* lorsque la Commission a refusé de conclure qu'elle n'a pas compétence, avant que la Commission ait rendu une décision en exerçant la compétence qu'elle prétend avoir mais qu'en fait, elle n'a pas. Dans l'affaire *Bell c. Ontario Human Rights Commission* [1971] R.C.S. 756, on trouve un refus de ce genre (voir à la page 764, le juge Martland) et un bref de prohibition fut demandé. La Cour d'appel de l'Ontario décida que la demande de bref de prohibition était prématurée, mais sa décision fut infirmée par la Cour suprême du Canada. Le juge Martland (prononçant le jugement de la majorité de la Cour suprême du Canada), en étudiant les rôles respectifs des brefs de prohibition et de *certiorari*, se référa à la page 772 de l'arrêt *R. c. Tottenham and District Rent Tribunal, Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.* [1957] 1 Q.B. 103, où Lord Goddard déclarait, à la page 107:

Mais M. Winn nous a demandé de dire si, à notre avis, les requérants étaient fondés à demander une ordonnance de prohibition à cette Cour et s'ils n'auraient pas dû plutôt s'adresser au tribunal et soulever la question devant lui. Bien sûr, ils auraient pu soulever la question devant le tribunal et si ce dernier leur avait donné raison, tant mieux. Si toutefois, il leur avait donné tort, ils auraient été obligés de saisir cette Cour-ci de l'affaire et de demander une ordonnance de *certiorari* plutôt que de prohibition; mais à mon sens, il serait impossible et tout à fait inopportun d'établir une règle précise pour déterminer quand une personne qui conteste la compétence d'un tribunal doit s'adresser à celui-ci ou demander une ordonnance de prohibition en cette Cour. Lorsque se pose, comme en l'espèce, une question de droit parfaitement simple, brève et claire, il me semble tout indiqué, et certainement possible pour les requérants, de demander à cette Cour-ci de rendre une ordonnance de prohibition. Cela n'empêcherait pas le tribunal en question de poursuivre l'audition de l'affaire, s'il le désire, durant le délai accordé pour demander l'ordonnance de prohibition et pendant l'audition de la requête; bien entendu, si une ordonnance de prohibition est décernée, il ne lui sera pas possible de rendre une décision, et si aucune ordonnance de prohibition n'est décernée, il pourra faire connaître sa décision. Pour ma part, je dirais que lorsque se pose une question de droit manifeste qui ne dépend pas de faits particuliers—car aucun fait n'est en litige en l'espèce—rien n'empêche les requérants de s'adresser directement à cette Cour-ci pour obtenir une ordonnance de prohibition plutôt que d'attendre de voir si la décision leur sera défavorable, éventualité qui les obligerait à demander une ordonnance de *certiorari*.

What Lord Goddard is referring to in that passage when he uses the word "decision" is a decision by the tribunal in the purported exercise of its "jurisdiction or powers" and not a decision as to whether it has jurisdiction in the particular matter. This is clear from his statement that "if the prohibition does not go, they can give their decision".

IV. I think it is worthwhile adding a further comment to what I said in the Appendix to my Reasons in the *Cylien* case. It is, of course, for Parliament to decide, as a matter of policy, to what extent the proceedings of administrative tribunals should be subject to judicial supervision. The task of the courts is to interpret and implement the statutes whereby Parliament manifests its decisions. However, it is not entirely irrelevant to judicial interpretation of a statute that the view adopted is calculated, and the alternative view is not calculated, to attain the object of the statute. See section 11 of the *Interpretation Act*.⁷ In my view, the object of sections 18 and 28 of the *Federal Court Act* is to provide a speedy and effective judicial supervision of the work of federal boards, commissions and other tribunals with a minimum of interference with the work of those tribunals. Applying section 11 of the *Interpretation Act*, with that object in mind, to the question raised by these section 28 applications, it must be recognized that the lack of a right to have the Court review the position taken by a tribunal as to its jurisdiction or as to some procedural matter, at an early stage in a hearing, may well result, in some cases, in expensive hearings being abortive. On the other hand, a right, vested in a party who is reluctant to have the tribunal finish its job, to have the Court review separately each position taken, or ruling made, by a tribunal in the course of a long hearing would, in effect, be a right vested in such a party to frustrate the work of the tribunal. On balance, it would seem that the object of section

⁷ Section 11 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, reads as follows:

11. Every enactment shall be deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

Lorsqu'il utilise le mot «décision», Lord Goddard se réfère à une décision d'un tribunal rendue dans l'exercice de sa «compétence ou des pouvoirs» qu'il prétend avoir, et non à une décision portant qu'une question particulière relève de sa compétence. Cela ressort clairement lorsqu'il déclare: «si aucune ordonnance de prohibition n'est décernée, il pourra faire connaître sa décision».

b

IV. Il est utile à mon avis d'ajouter un commentaire à ce que j'ai exposé dans l'annexe à mes motifs dans l'affaire *Cylien*. Décider dans quelle mesure les procédures des tribunaux administratifs seront soumises à un contrôle judiciaire est bien sûr une question de politique qu'il appartient au Parlement de trancher. Il incombe aux tribunaux d'interpréter et d'appliquer les lois par lesquelles le Parlement exprime ses préférences. Cependant, il n'est pas entièrement sans rapport avec l'interprétation judiciaire d'une loi que l'opinion adoptée vise, ou au contraire ne vise pas, la réalisation de l'objet de la loi. Voir l'article 11 de la *Loi d'interprétation*. A mon avis le but des articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* est de fournir un contrôle judiciaire rapide et efficace des travaux des offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux avec une ingérence minimale dans ces travaux. Si, en tenant compte de ce point de vue, on applique l'article 11 de la *Loi d'interprétation* à la question soulevée par les demandes fondées sur l'article 28, il faut reconnaître que le fait que la Cour n'a pas le pouvoir d'examiner la position prise par un tribunal quant à sa propre compétence ou quant à des questions de procédure au tout début de l'audience peut entraîner, dans certains cas, la tenue d'auditions coûteuses qui seraient sans issue. Par contre, si une des parties, peu désireuse de voir le tribunal s'acquitter de sa tâche, avait le droit de demander à la Cour d'examiner séparément chaque position prise ou chaque décision rendue par un tribunal, lors de la conduite d'une longue audience, elle aurait en fait le droit de faire

⁷ L'article 11 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, se lit comme suit:

11. Chaque texte législatif est censé réparateur et doit s'interpréter de la façon juste, large et libérale la plus propre à assurer la réalisation de ses objets.

28 is more effectively achieved by leaving the right to invoke judicial review to the stage after the tribunal has rendered its decision. There will then have been no unnecessary delay in cases where the tribunal has been guilty of no error in its intermediate positions and rulings and, even when the tribunal has erred at an intermediate stage, in the vast majority of cases, such errors will not have affected the ultimate result in such a way as to warrant invoking judicial review. Admitting that there may be problems that should be solved judicially at an intermediate stage, surely no party should have the right to decide whether a situation has arisen in which that should be done. It is not without interest, in this connection, that Parliament has given the tribunal the necessary discretion to deal with such problems. See section 28(4) of the *Federal Court Act* which authorizes a tribunal "at any stage of its proceedings" to refer "any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure" to the Court for "hearing and determination".

* * *

PRATTE J. and HYDE D.J. concurred.

obstacle au tribunal. A tout prendre, il semble que le but de l'article 28 sera atteint plus efficacement si le droit de demander un examen judiciaire intervient seulement après que le tribunal a rendu sa décision. Il n'y aura donc aucun retard inutile dans les cas où le tribunal ne commet pas d'erreur en exprimant des opinions ou en prenant des décisions intermédiaires et, même si le tribunal commet une erreur à un stade intermédiaire, de telles erreurs n'influenceront pas dans la plupart des cas sur le résultat final de manière suffisante pour justifier le recours à l'examen judiciaire. Si l'on admet qu'il y a des problèmes qui devaient être résolus de manière judiciaire à un stade intermédiaire, aucune des parties ne doit assurément avoir le droit de décider si une situation donnée l'exige. A cet égard, il est intéressant de remarquer que le Parlement a donné au tribunal le pouvoir discrétionnaire nécessaire pour traiter de ces problèmes. Voir l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* qui autorise un tribunal «à tout stade de ses procédures» à renvoyer devant la Cour «toute question de droit, de compétence ou de pratique, . . . pour audition et jugement».

* * *

LE JUGE PRATTE et LE JUGE SUPPLÉANT HYDE ont souscrit à l'avis.