

Creative Shoes Limited, Danmor Shoe Company Limited and Créations Marie-Claude Inc. (Plaintiffs)

v.

Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise, Minister of National Revenue, The Queen and The Anti-Dumping Tribunal (Defendants)

Trial Division, Walsh J.—Montreal, November 15, 1971; Ottawa, January 20, 1972.

Judicial review—Jurisdiction—Certiorari—Prohibition—Decisions under Anti-Dumping Act made before Federal Court Act came into force—Jurisdiction of Trial Division to grant certiorari and prohibition.

On May 31, 1971, the Minister of National Revenue, pursuant to section 11 of the *Anti-Dumping Act*, prescribed that the normal value and the fair market value of women's footwear imported by the three plaintiffs from Italy and Spain should be determined on the basis of export price plus specified percentages. On June 1, 1971, the Deputy Minister made a preliminary determination under the Act that the shoes were being dumped in Canada, and subsequently, following a hearing by the Anti-Dumping Tribunal, made a final determination of dumping and imposed an anti-dumping duty.

The three plaintiffs applied for writs of *certiorari* and prohibition to stay proceedings on the decisions of the Minister, Deputy Minister and the Anti-Dumping Tribunal and for a declaration that they were void in whole or in part, and also sought an injunction against the Deputy Minister. Defendant moved to dismiss plaintiffs' application on the grounds, *inter alia*, that no cause of action was disclosed in the pleadings and that the Trial Division was without jurisdiction.

Held, having regard to the provisions of sections 28 and 61 of the *Federal Court Act* (which came into force on June 1, 1971), the Trial Division had jurisdiction to grant a writ of *certiorari* or prohibition and quash the Minister's prescriptions made on May 31, 1971 if it appeared that there was an error of law on the face of the record or a failure to observe a principle of natural justice, but such jurisdiction with respect to orders and prescriptions made after May 31, 1971, was within the exclusive jurisdiction of the Court of Appeal.

Held also, plaintiffs had the right to apply for a writ of *certiorari* or prohibition, such right not having been specifically taken away by the *Customs Act*, the *Anti-Dumping Act* or the *Federal Court Act*, despite the fact that certain appeal procedures were set out in those Acts.

APPLICATION for writs of *certiorari* and prohibition.

Creative Shoes Limited, Danmor Shoe Company Limited et les Créations Marie-Claude Inc. (Demandereses)

c.

Le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, le ministre du Revenu national, la Reine et le Tribunal antidumping (Défendeurs)

Division de première instance. Le juge Walsh.—Montréal, le 15 novembre 1971; Ottawa, le 20 janvier 1972.

Révision judiciaire—Compétence—Certiorari—Prohibition—Décisions rendues en vertu de la Loi antidumping avant l'entrée en vigueur de la Loi sur la Cour fédérale—Compétence de la Division de première instance pour accorder un bref de certiorari et de prohibition.

Le 31 mai 1971, le ministre du Revenu national, conformément à l'article 11 de la *Loi antidumping*, a prescrit que la valeur normale et la juste valeur marchande des chaussures pour dames importées par les trois demandereses d'Italie et d'Espagne devaient être fixées d'après le prix à l'exportation en y ajoutant des pourcentages déterminés. Le 1^{er} juin 1971, le sous-ministre a fait une détermination préliminaire conformément à la Loi selon laquelle les chaussures étaient sous-évaluées au Canada et, ultérieurement, à la suite d'une audition du Tribunal antidumping, il a fait une détermination finale du dumping et a imposé un droit antidumping.

Les trois demandereses ont demandé qu'on émette des brefs de *certiorari* et de prohibition visant à suspendre les procédures intentées en vertu des décisions du Ministre, du sous-ministre et du Tribunal antidumping et qu'on les déclare nulles, partiellement ou totalement; elles ont également cherché à obtenir une injonction contre le sous-ministre. Le défendeur a demandé le rejet de la demande des demandereses aux motifs, entre autres, qu'aucune cause d'action ne ressortait des procédures et que la Division de première instance n'était pas compétente.

Arrêt: (1) compte tenu des dispositions des articles 28 et 61 de la *Loi sur la Cour fédérale* (entrée en vigueur le 1^{er} juin 1971), la Division de première instance serait compétente pour accorder un bref de *certiorari* ou de prohibition et pour annuler les directives que le Ministre a émises le 31 mai 1971, s'il semblait y avoir une erreur de droit ressortant à la lecture du dossier ou un défaut d'observer un principe de justice naturelle; toutefois, la Cour d'appel aurait compétence exclusive à l'égard des ordonnances et des directives émises après le 31 mai 1971.

(2) les demandereses ont le droit de demander un bref de *certiorari* ou de prohibition, la *Loi sur les douanes*, la *Loi antidumping* ou la *Loi sur la Cour fédérale* ne supprimant pas spécifiquement ce droit, en dépit du fait que certaines procédures d'appel y aient été prévues.

DEMANDE en vue d'obtenir des brefs de *certiorari* et de prohibition.

Richard S. Gottlieb for plaintiffs.

C. R. O. Munro for defendants.

WALSH J.—This case came on for hearing in Montreal on an application by plaintiffs containing 110 paragraphs and 29 pages long for a writ of *certiorari* and prohibition and for declaratory relief against defendants. In the conclusions plaintiffs claim as follows:

A. That a writ issue calling upon Defendants:

- i) to answer the demand contained in the present Application;
- ii) to suspend all proceedings, past and future in virtue of the decision of the Anti-Dumping Tribunal, the Ministerial Prescriptions dated May 31, 1971, and the Application of the Ministerial Prescription by the Deputy Minister of National Revenue in virtue of his determinations dated June 3rd [*sic*] and August 27th, 1971, pending final judgment herein;
- iii) pending final judgment herein, to refrain from collecting duty and anti-dumping duty other than on the basis of the export price on women's footwear, including last-made dress or casual shoes and boots originating in Italy and Spain;
- iv) to transmit to this Honourable Court within such delay as may be fixed, all records and documents relating to its investigation initiated in June, 1970 and to the imposition and collection of duty and anti-dumping duty on footwear originating in Italy and Spain on the basis of the advance of the export price by 7½% and 12%, respectively;

B. That by final judgment to intervene herein:

- (1) The Ministerial Prescriptions dated May 31, 1971, be declared null and void, inoperant and/or *ultra vires*;
- (2) The application of the Ministerial Prescriptions by the Deputy Minister of National Revenue and/or his determinations dated June 3rd [*sic*] and August 27th, 1971, to the extent that they direct the levying and collection of ordinary duties and anti-dumping duties on the basis of the advance of the export price of women's footwear, including last-made dress or casual shoes and boots, originating in Italy and Spain by 7½% and 12% respectively be declared null and void, inoperant and/or *ultra vires*;
- (3) The levying and collection of ordinary and anti-dumping duties on women's footwear, including last-made dress or casual shoes and boots, originating in Italy and Spain on the basis of the advance of the export price by 7½% and 12% in the cases of Italy and Spain respectively, be declared null and void, inoperant and/or *ultra vires*;

Richard S. Gottlieb pour les demandereses.

C. R. O. Munro pour les défendeurs.

LE JUGE WALSH—La présente affaire est venue à l'audience à Montréal à la suite d'une demande contenant 110 paragraphes et 29 pages que les demandereses ont formulée en vue d'obtenir un bref de *certiorari* et de prohibition ainsi qu'un jugement déclaratoire contre les défendeurs. Dans leurs conclusions, les demandereses réclament ce qui suit:

[TRADUCTION] A. Qu'on émette un bref sommant les défendeurs:

- i) de répondre à la requête contenue dans la présente demande;
- ii) de suspendre toutes les procédures, passées et futures intentées en vertu de la décision du Tribunal anti-dumping et des directives ministérielles en date du 31 mai 1971, ainsi que l'application de la directive ministérielle par le sous-ministre du Revenu national, conformément à ses déterminations en date du 3 juin [*sic*] et du 27 août 1971, en attendant le jugement définitif de la présente affaire;
- iii) en attendant le jugement définitif de la présente affaire, de s'abstenir de percevoir des droits et des droits antidumping autrement que sur le prix à l'exportation sur les chaussures pour dames, y compris les souliers et les chaussures habillés ou de ville fabriqués sur forme en provenance d'Italie et d'Espagne;
- iv) de transmettre à cette Cour, dans le délai qui pourra être fixé, tous les dossiers et documents concernant son enquête ouverte en juin 1970, ainsi que l'imposition et la perception de droits et de droits antidumping sur les chaussures en provenance d'Italie et d'Espagne, sur la base d'une augmentation respective des prix à l'exportation de 7½% et 12%;

B. Que, par le jugement définitif à venir en la présente affaire:

- (1) Les directives ministérielles en date du 31 mai 1971 soient déclarées nulles, sans effet et (ou) *ultra vires*;
- (2) L'application des directives ministérielles par le sous-ministre du Revenu national et (ou) ses déterminations en date du 3 juin [*sic*] et du 27 août 1971, dans la mesure où elles s'appliquent à la levée et à la perception des droits ordinaires et des droits antidumping sur la base d'une revalorisation respective des prix à l'exportation des chaussures pour dames, y compris les souliers et les chaussures habillés ou de ville fabriqués sur forme, en provenance d'Italie et d'Espagne, de 7½% et de 12%, soient déclarées nulles, sans effet et (ou) *ultra vires*;
- (3) La levée et la perception de droits ordinaires et de droits antidumping sur les chaussures pour dames, y compris les souliers et les chaussures habillés ou de ville fabriqués sur forme en provenance d'Italie et d'Espagne, sur la base d'une revalorisation respective du prix à l'exportation de 7½% et de 12% dans les cas de l'Italie et

(4) It be declared that the provisions of S.40(2) of the Customs Act and Regulation 11 of the Anti-Dumping Act provide for deduction for duty and anti-dumping duty purposes of all taxes and duties rebated upon export, whether said duties and taxes are imposed or levied on the finished product or otherwise;

(5) The decision of the Anti-Dumping Tribunal dated August 25, 1971, to the extent that it orders the imposition and collection of anti-dumping duties in connection with women's last-made dress or casual shoes and boots originating in Italy and Spain be declared null and void, *ultra vires* and inoperant;

(6) All duties and anti-dumping duties levied and collected on the basis of the advance of the export price of women's footwear including last-made dress or casual shoes and boots, originating in Italy and Spain by 7½% and 12% respectively, to be reimbursed to Plaintiffs;

(7) After final judgment, herein, that the Deputy Minister of National Revenue be enjoined from making a preliminary determination of dumping in respect of women's footwear originating in Italy and Spain, save and except after a complete investigation, after inquiring into all facts of a nature to affect its decision, after providing ample opportunity to exporters and Plaintiffs to make representations, and only if it finds injurious dumping as outlined in S. 13 and following of the Anti-Dumping Act; said dumping duty to be applied in such case, only to women's footwear originating from the dumping factories and to be levied and imposed only to the extent of the margin of dumping in each case;

the whole with costs.

The application was supported by the affidavit of one of plaintiffs' attorneys, and by three affidavits from importers each supporting some of the paragraphs of the application enumerated therein. The affidavit of William B. Gladstone, President of plaintiff Creative Shoes Ltd., states that that company is not practising dumping and is importing footwear from Italy and Spain at prices which are equal to or greater than the fair market value or normal value and that the Department of National Revenue never confronted Creative Shoes Ltd. with any information which it had in respect to the factories from which it is importing, never advised Creative Shoes Ltd. of the reasons for its conclusions for dumping, nor has it afforded them the opportunity to correct, complete or to contradict the information which it had.

de l'Espagne, soient déclarées nulles, sans effet et (ou) *ultra vires*;

(4) Il soit déclaré que les dispositions de l'article 40(2) de la Loi sur les Douanes ainsi que le Règlement 11 de la Loi antidumping prévoient la déduction, aux fins des droits et des droits antidumping, de tous les droits et taxes remis lors de l'exportation, que lesdits droits et taxes soient imposés ou levés sur les produits finis ou autrement;

(5) La décision du Tribunal antidumping en date du 25 août 1971, dans la mesure où elle ordonne l'imposition et la perception de droits antidumping relativement aux souliers et aux chaussures pour dames, habillés ou de ville, fabriqués sur forme, en provenance d'Italie et d'Espagne, soit déclarée nulle, *ultra vires* et sans effet;

(6) Tous les droits et droits antidumping levés et perçus sur la base d'une revalorisation respective des prix à l'exportation des chaussures pour dames, y compris les souliers et les chaussures habillés ou de ville fabriqués sur forme, en provenance d'Italie et d'Espagne, de 7½% et de 12%, soient remboursés aux demanderesse;

(7) Après le jugement définitif de la présente affaire, on interdise au sous-ministre du Revenu national de faire une détermination préliminaire du dumping relativement aux chaussures pour dames en provenance d'Italie et d'Espagne, sauf après une enquête complète, après avoir fait des recherches sur tous les faits de nature à influencer sur sa décision, après avoir largement donné l'occasion aux exportateurs et aux demanderesse de présenter des observations, et seulement s'il constate l'existence d'un dumping dommageable, tel qu'il est défini aux articles 13 et suivants de la Loi antidumping; et que les droits relatifs au dumping en question ne soient appliqués en l'espèce qu'aux chaussures pour dames en provenance des usines qui pratiquent le dumping et ne soient levés et imposés que dans la mesure de la marge de dumping concernant chaque cas;

le tout avec dépens.

La demande était étayée par l'affidavit de l'un des avocats des demanderesse et par trois affidavits produits par des importateurs dont chacun corroborait certains des paragraphes de la demande, énumérés aux présentes. Dans son affidavit, M. William B. Gladstone, président de la compagnie demanderesse Creative Shoes Ltd., déclare que celle-ci ne pratique pas le dumping et importe des chaussures d'Italie et d'Espagne à des prix égaux ou supérieurs à la juste valeur marchande ou à la valeur normale, et que le ministère du Revenu national n'a jamais communiqué à la Creative Shoes Ltd. aucun des renseignements qu'il possédait relativement aux usines en provenance desquelles elle importe les produits, n'a jamais fait part à la Creative Shoes Ltd. des motifs de ses conclusions relatives au dumping, ni ne lui a fourni

The affidavit of Leonard Tucker, the General Manager of plaintiff Danmor Shoe Co. Ltd., states that that company at all relevant times imported women's footwear from Italy and Spain at prices equal to or greater than the fair market value or normal value and continues to do so to this date and has not dumped and is not dumping, that the Department of National Revenue never provided the company with the information upon which it based its decision to advance the export price of women's footwear by 7½% and 12% in the case of Italy and Spain, respectively, and that the business activities of the company in marketing the women's footwear originating in Italy and Spain have been and are being unduly hampered to the point where it has caused grave and irreparable damage to the company.

The affidavit of Aurele Lacroix, President of plaintiff Créations Marie-Claude Inc., states that that company has not been practising dumping and is importing footwear from Italy and Spain at prices that are equal to or greater than the fair market value or normal value and that the Department of National Revenue never confronted Créations Marie-Claude Inc. with any information which it had in respect of the factories from which it is importing and never advised Créations Marie-Claude Inc. of the reasons for its conclusions of dumping, nor has it afforded them the opportunity to correct, complete or contradict the information which it had.

The application was accompanied by seven exhibits as follows:

- (a) Copy of a notice of investigation and questionnaire sent by the Department of National Revenue to exporters in Italy and Spain dated June 8, 1970.
- (b) Ministerial Prescriptions dated May 31, 1971, by virtue of section 11 of the *Anti-Dumping Act* advancing the export price of women's footwear originating in Italy on the

l'occasion de corriger, compléter ou contredire les renseignements qu'il détenait.

Dans son affidavit, M. Leonard Tucker, directeur général de la compagnie demanderesse Danmor Shoe Co. Ltd., déclare que celle-ci, à toutes les époques en cause, a importé des chaussures pour dames d'Italie et d'Espagne à des prix égaux ou supérieurs à la juste valeur marchande ou à la valeur normale, qu'elle a continué de le faire jusqu'à ce jour, qu'elle n'a pas pratiqué et ne pratique pas le dumping, que le ministère du Revenu national n'a jamais fourni à la compagnie les renseignements sur lesquels il a fondé sa décision de revaloriser le prix à l'exportation des chaussures pour dames respectivement de 7½% et de 12% dans le cas de l'Italie et de l'Espagne, et que l'activité commerciale de la compagnie qui vend des chaussures pour dames en provenance d'Italie et d'Espagne a été, et est encore, injustement entravée, au point que cela lui a causé un préjudice grave et irréparable.

Dans son affidavit, M. Aurèle Lacroix, président de la compagnie demanderesse les Créations Marie-Claude Inc., déclare que celle-ci n'a pas pratiqué le dumping, qu'elle importe des chaussures d'Italie et d'Espagne à des prix égaux ou supérieurs à la juste valeur marchande ou à la valeur normale, et que le ministère du Revenu national n'a jamais communiqué aux Créations Marie-Claude Inc. aucun des renseignements qu'il possédait, relativement aux usines en provenance desquelles elle importe, n'a jamais fait part à la compagnie les Créations Marie-Claude Inc. des motifs de ses conclusions relatives au dumping, ni ne lui a donné l'occasion de corriger, compléter ou contredire les renseignements qu'il possédait.

La demande était accompagnée des sept pièces suivantes:

- a) Un exemplaire de l'avis d'enquête et du questionnaire envoyés par le ministère du Revenu national aux exportateurs d'Italie et d'Espagne le 8 juin 1970.
- b) Les directives ministérielles en date du 31 mai 1971 qui, conformément à l'article 11 de la *Loi antidumping* ont revalorisé le prix à l'exportation des chaussures pour dames en provenance d'Italie de 7.5%, en se fondant

basis of the export price being determined under section 10 of the Act by 7.5%.

(c) Ministerial Prescription dated May 31, 1971 under the same section of the *Anti-Dumping Act* advancing the export price of women's footwear originating in Spain by 12%.

(d) Ministerial Prescriptions dated May 31, 1971, under section 40 of the *Customs Act* similarly advancing the export prices for ordinary duty purposes by the same percentages on the basis that insufficient information is available to enable the determination of the fair market value under section 36 or 37 of that Act.

(e) Decision of the Anti-Dumping Tribunal dated August 25, 1971.

(f) Letter from plaintiffs' attorneys dated August 30, 1971 to the Dominion Customs Appraiser of the Department of National Revenue which sets out most of plaintiffs' arguments and objecting to the determinations made.

(g) Copies of relevant correspondence between plaintiffs' attorneys and officers of the Department of National Revenue.

Défendants presented the same day a motion to dismiss the proceedings or strike out the pleadings therein on the grounds that:

(a) the relief claimed is discretionary in nature and in the circumstances alleged would not be granted;

(b) the pleadings disclose no reasonable cause of action;

(c) the Trial Division of this Honourable Court is without jurisdiction;

(d) the pleadings are throughout interspersed with allegations that are immaterial and redundant, including, *inter alia*, allegations as to the investigation into dumping conducted by the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise;

(e) the pleadings are throughout interspersed with allegations that may prejudice, embarrass or delay the fair trial of the action, including, *inter alia*, allegations as to the investigation into dumping conducted by the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise.

It was agreed to hear argument on both motions simultaneously.

sur l'article 10 de la Loi pour déterminer le prix à l'exportation.

c) La directive ministérielle en date du 31 mai 1971 qui, conformément au même article de la *Loi antidumping*, a revalorisé de 12% le prix à l'exportation des chaussures pour dames en provenance d'Espagne.

d) Les directives ministérielles en date du 31 mai 1971 qui, conformément à l'article 40 de la *Loi sur les douanes*, ont de même revalorisé les prix à l'exportation, aux fins des droits ordinaires, des mêmes pourcentages, en se fondant sur l'insuffisance des renseignements disponibles pour permettre de déterminer la juste valeur marchande, conformément aux articles 36 ou 37 de cette Loi.

e) La décision du Tribunal antidumping en date du 25 août 1971.

f) La lettre des avocats des demanderesse, datée du 30 août 1971, adressée à l'appréciateur fédéral des douanes du ministère du Revenu national, qui énonce la plupart des arguments des demanderesse et émet des objections contre les valeurs retenues.

g) Des copies de la correspondance échangée par les avocats des demanderesse et les fonctionnaires du ministère du Revenu national à ce sujet.

Les défendeurs ont présenté le même jour une requête visant à faire rejeter les procédures ou à faire radier les plaidoiries dans la présente affaire aux motifs que:

[TRADUCTION] a) le redressement réclamé est par sa nature discrétionnaire et, compte tenu des circonstances alléguées, ne serait pas accordé;

b) les plaidoiries ne révèlent aucune cause d'action raisonnable;

c) la Division de première instance de cette Cour n'est pas compétente;

d) les plaidoiries sont partout émaillées d'affirmations non essentielles et redondantes, notamment d'affirmations concernant l'enquête sur le dumping menée par le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise;

e) les plaidoiries sont partout émaillées d'affirmations qui peuvent causer préjudice à l'instruction équitable de l'action, la gêner ou la retarder, notamment d'affirmations concernant l'enquête sur le dumping menée par le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise.

Il a été convenu d'entendre simultanément les plaidoiries sur les deux requêtes.

The mode of procedure adopted by plaintiffs herein appears to be somewhat unusual. Rule 603 of the Rules of the Federal Court provides that proceedings under section 18 of the Act, such as the present proceedings, may be brought either

- (a) by way of an action under Rule 400; or
- (b) by way of an application to the Court under Rule 319 *et seq.*

The present proceedings are entitled "Application for a Writ of *Certiorari* and Prohibition and for Declaratory Relief" and supported by affidavits and accompanied by a notice of presentation as in the case of a motion, but the parties are designated therein as plaintiffs and defendants and the form the proceedings take is similar to that of a declaration or a statement of claim, the method now provided for originating an action under Rule 400. The prayer for relief is divided into two sections, the relief asked for in section A being in effect the *certiorari* and prohibition referred to in the heading, and the relief under section B being the relief which the plaintiffs hope to obtain by final judgment, which includes the declaratory relief sought and a request for an injunction against future conduct of the Deputy Minister of National Revenue.

While the proceedings as brought are therefore somewhat hybrid in nature, and some of the relief sought cannot be granted by the Trial Division, this would not justify dismissing them at this stage. This is in accordance with the principle set out in *Dyson v. Attorney General* [1911] 1 K.B. 410, referred to by Mr. Justice Pigeon in the Supreme Court in *Jones and Maheux v. Gamache* [1969] S.C.R. 119 at p. 129, in which judgment Farwell L.J. said at page 424:

I will quote the Lord Chief Baron in *Deare v. Attorney General* (1 Y. & C. Ex. at p. 208): "It has been the practice, which I hope will never be discontinued, for the officers of the Crown to throw no difficulty in the way of proceedings for the purpose of bringing matters before a Court of justice

Le mode de procédure que les demandereses ont adopté en l'espèce semble quelque peu inhabituel. La Règle 603 des Règles de la Cour fédérale dispose que les procédures prévues par l'article 18 de la Loi, ce qui est le cas des procédures actuelles, peuvent être engagées

- a) sous forme d'action en vertu de la Règle 400, ou
- b) par demande faite à la Cour en vertu des Règles 319 et suivantes.

Les présentes procédures sont intitulées [TRANSDUCTION] «Demande visant à obtenir un bref de *certiorari* et de prohibition, ainsi qu'un jugement déclaratoire», elles sont étayées par des affidavits et accompagnées d'un avis de présentation, comme dans le cas d'une requête, mais les parties sont désignées en l'espèce sous les noms de demandereses et de défendeurs et les procédures sont semblables à celles d'une déclaration ou d'un *statement of claim*, c'est-à-dire le procédé qui est maintenant prévu pour intenter une action en vertu de la Règle 400. La demande de redressement se divise en deux articles, le redressement réclamé dans l'article A étant en fait le bref de *certiorari* et de prohibition mentionné dans le titre, et le redressement prévu à l'article B étant celui que les demandereses espèrent obtenir grâce au jugement définitif, qui comprend le jugement déclaratoire recherché ainsi qu'une requête en vue d'obtenir une injonction interdisant dans l'avenir au sous-ministre du Revenu national de mener une enquête.

Bien que les procédures intentées de cette façon soient donc d'une nature quelque peu hybride et que la Division de première instance ne puisse accorder qu'une partie du redressement recherché, cela ne justifierait pas leur rejet à ce stade. Cela est conforme au principe énoncé dans l'arrêt *Dyson c. Le procureur général* [1911] 1 B.R. 410, que le juge Pigeon, de la Cour suprême, cite dans l'arrêt *Jones et Maheux c. Gamache* [1969] R.C.S. 119 à la p. 129, et dans lequel le juge Farwell déclarait à la page 424:

[TRANSDUCTION] Je citerai Lord Baron, juge en chef, qui a déclaré dans l'affaire *Deare c. Le procureur général* (1 Y. & C. Ex., à la page 208): «Il existe une pratique, qui, je l'espère, ne cessera jamais, selon laquelle les fonctionnaires de la Couronne n'entravent pas les procédures visant à porter des affaires devant un tribunal judiciaire lorsqu'est

when any real point of difficulty that requires judicial decision has occurred”.

The questions that have to be decided at this stage of the proceedings are whether the relief asked for by plaintiffs in paragraphs A(i) to (iv) of the conclusions should be granted, and with respect to defendants' motion, whether the proceedings should be dismissed, or the pleadings struck out at this stage for the reasons set out therein.

The application concerns two statutes, namely, the *Anti-Dumping Act* R.S.C. 1970, c. A-15 and the *Customs Act* R.S.C. 1970, c. C-40. It will be useful at this stage to examine the relevant sections of these statutes.

Dealing first with the *Anti-Dumping Act*, section 8 provides that goods are dumped if the normal value of the goods exceeds the export price, the margin of dumping being the amount of the excess. Section 9 sets out the manner for determining the normal value of goods, which broadly speaking is the price at which like goods are sold to purchasers with whom the exporter is dealing at arm's length, in the ordinary course of trade, for home consumption under competitive conditions, during a period of time relating to the period of time at which these goods are imported into Canada, at the place from which the goods were shipped into Canada, with allowances to reflect differences in terms and conditions of sale and taxation and other differences relating to price comparability. Subsection (5) of section 9 provides that where the normal value of any goods cannot be determined in this way because there was not a sufficient number of sales of like goods under these conditions, then the normal value shall be determined at the option of the Deputy Minister on the basis of either the price of like goods when sold by the exporter to importers in any country other than Canada after making allowances to reflect the differences in the terms and conditions of sale, taxation and other differences relating to price comparability, or the aggregate of the cost of production of the goods plus an amount for administrative, selling and other costs and profits calculated as prescribed by the regulations. I have not quoted section 9 *in extenso* as it is quite lengthy and makes

survenu un point réellement délicat qui exige une décision judiciaire».

Les questions à trancher à ce stade des procédures sont de savoir s'il y a lieu d'accorder le redressement que réclament les demandesses dans les paragraphes A(i) à (iv) de leurs conclusions et de savoir si, en ce qui concerne la requête des défendeurs, il convient à ce stade de rejeter les procédures ou de radier les plaidoiries pour les motifs énoncés dans cette requête.

La demande fait intervenir deux lois, à savoir la *Loi antidumping* S.R.C. 1970, c. A-15 et la *Loi sur les douanes* S.R.C. 1970, c. C-40. Il serait utile d'examiner ici les articles de ces lois qui se rapportent à cette affaire.

Traisons d'abord de la *Loi antidumping*. L'article 8 dispose que les marchandises sont sous-évaluées si leur valeur normale excède le prix à l'exportation, la marge de dumping étant l'excédent. L'article 9 énonce le mode de détermination de la valeur normale des marchandises qui, en gros, est le prix auquel des marchandises semblables sont vendues à des acheteurs avec lesquels l'exportateur traite sans lien de dépendance, dans le cours ordinaire du commerce pour la consommation intérieure, dans des conditions concurrentielles, durant une période fixée en fonction de l'époque à laquelle ces marchandises sont importées au Canada, au lieu en provenance duquel les marchandises ont été expédiées au Canada, en tenant compte des dégrèvements faits pour refléter les différences dans les modalités de vente et dans l'imposition, ainsi que les autres différences ayant trait à la comparabilité des prix. Le paragraphe (5) de l'article 9 dispose que, lorsque la valeur normale des marchandises ne peut être déterminée de cette façon parce qu'il n'y a pas eu un nombre suffisant de ventes de marchandises semblables dans les mêmes conditions, la valeur normale doit alors être déterminée au gré du sous-ministre qui se fondera soit sur le prix de marchandises semblables lorsqu'elles sont vendues par l'exportateur à des importateurs de tout pays autre que le Canada après avoir fait des corrections pour refléter les différences dans les modalités de vente et d'imposition, ainsi que les autres différences relatives à la comparabilité des prix, soit sur l'ensemble du

frequent references to regulations, which regulations are not before me, with the exception of Regulation 11 referred to in paragraph 48 of plaintiffs' plea which provides:

The normal value of any goods, as otherwise determined, may be adjusted by deducting therefrom the amount of any taxes and duties levied on the sales of like goods when destined for home consumption that are not borne by the goods sold to the importer in Canada.

Section 10 provides for the manner of determination of the export price of goods, again at some length, and with reference to regulations. Section 11, which is the important section in connection with the present proceedings, 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.

Section 13 sets out the procedure for an investigation respecting the dumping of goods, which may be initiated either by the Deputy Minister on his own initiative or on receipt of a complaint in writing by or on behalf of producers in Canada of like goods. Notice must be given to the importer, the exporter, the government of the country of export, the complainant, if any, and such other persons as may be specified by the regulations, as well as being published in the *Canada Gazette*.

By section 14, when the Deputy Minister, as a result of the investigation, is satisfied that the goods are being dumped and the margin of dumping and the actual or potential volume thereof is not negligible, he shall make a preliminary determination of dumping. Notice of this determination must be given to the same parties, as well as to the Secretary of the Anti-Dumping Tribunal and provisional duty then commences to be collected in an amount not greater than the dumping.

coût de production des marchandises et de ceux des frais administratifs, des frais de vente et autres frais plus les bénéfiques, calculés de la manière que prescrivent les règlements. Je n'ai pas cité intégralement l'article 9, car il est très long et se réfère souvent aux règlements, que je n'ai pas à ma disposition, à l'exception du Règlement 11, cité au paragraphe 48 de la plaidoirie des demanderessees, qui dispose:

La valeur normale de toutes marchandises, ainsi qu'elle a été autrement déterminée, peut être corrigée par la déduction du montant des taxes et droits perçus sur les ventes de marchandises semblables, quand elles sont destinées à la consommation intérieure, qui ne sont pas supportées par les marchandises vendues à l'importateur au Canada.

L'article 10 prévoit le mode de détermination du prix à l'exportation des marchandises; il est également assez long et se réfère aux règlements. L'article 11, qui est important pour les présentes procédures, se lit de la façon suivante:

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.

L'article 13 expose la procédure de l'enquête concernant le dumping de marchandises, qui peut être ouverte soit par le sous-ministre de sa propre initiative, soit sur réception d'une plainte écrite portée par des producteurs de marchandises semblables au Canada ou en leur nom. Un avis doit être donné à l'importateur, à l'exportateur, au gouvernement du pays d'exportation, au plaignant, le cas échéant, et à toutes autres personnes que les règlements peuvent spécifier, et cet avis doit être publié dans la *Gazette du Canada*.

Aux termes de l'article 14, lorsque le sous-ministre, par suite de l'enquête, est convaincu que les marchandises sont sous-évaluées et que la marge de dumping, ainsi que le volume réel ou éventuel de celui-ci, ne sont pas négligeables, il fait une détermination préliminaire du dumping. Un avis de cette détermination doit être donné aux mêmes parties, ainsi qu'au secrétaire du Tribunal antidumping, et on commence alors à percevoir un droit temporaire dont le montant ne dépasse pas le dumping.

By section 16, the Anti-Dumping Tribunal upon receipt of a notice of a preliminary determination of dumping from the Deputy Minister then makes an inquiry and within three months from the receipt of the notice must make a final determination taking into account paragraph 4(a) of the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade signed at Geneva, Switzerland, on June 30, 1967, hereinafter referred to as the "GATT" Agreement. Among other matters which the Tribunal must inquire into is the question whether the dumping of the goods that are the subject of the inquiry has caused, is causing, or is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods (section 16(1)(a)(i)).

By section 17, the Deputy Minister, upon receipt of the finding of the Tribunal, then makes a final determination of dumping. A series of appeals is provided with respect to the similarity of the goods and the appraisal of the normal value and export price. By section 18(1) the importer may appeal to a Dominion customs appraiser for a re-determination or a re-appraisal of the appraisal made upon entry, which save for such appeal is final and conclusive. By section 18(3) a decision of the Dominion customs appraiser is final and conclusive unless the importer, within 90 days, appeals to the Deputy Minister for a re-determination or a re-appraisal. By section 18(4) the Deputy Minister may re-determine any determination or re-appraise any appraisal of the normal value or export price within two years, or at any time for the purpose of giving effect to a decision of the Tariff Board, the Federal Court of Canada or the Supreme Court of Canada with respect to those goods.

Section 19 provides for an appeal to the Tariff Board from a decision of the Deputy Minister made pursuant to section 17(1) or section 18(4) of the Act within 60 days from the decision. The Tariff Board may declare what duty is payable or whether no duty is payable on the goods with respect to which the appeal

Aux termes de l'article 16, le Tribunal anti-dumping, dès réception de l'avis d'une détermination préliminaire du dumping de la part du sous-ministre, fait alors enquête et doit, dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de l'avis, faire une détermination définitive, en tenant compte de l'alinéa 4a) de l'accord portant sur la mise en œuvre de l'Article VI de l'Accord général sur les tarifs et le commerce, signé à Genève en Suisse, le 30 juin 1967, ci-après désigné sous le nom d'accord «GATT». Parmi les autres questions sur lesquelles le Tribunal doit faire enquête, il y a celle de savoir si le dumping des marchandises qui constituent l'objet de l'enquête, a causé, cause ou est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables (article 16(1)a)(i)).

Aux termes de l'article 17, le sous-ministre, sur réception des conclusions du Tribunal, fait alors une détermination définitive du dumping. Une série d'appels est prévue au sujet de la similitude des marchandises et de l'évaluation de la valeur normale et du prix à l'exportation. En vertu de l'article 18(1), l'importateur peut faire appel auprès d'un appréciateur fédéral des douanes aux fins d'obtenir une nouvelle détermination ou une nouvelle évaluation de l'évaluation faite lors de l'entrée qui, sauf cet appel, est définitive et péremptoire. Aux termes de l'article 18(3), la décision de l'appréciateur fédéral des douanes est définitive et péremptoire, à moins que l'importateur, dans les 90 jours, n'interjette appel auprès du sous-ministre en vue d'obtenir une nouvelle détermination ou une nouvelle évaluation. En vertu de l'article 18(4), le sous-ministre peut déterminer ou évaluer de nouveau la valeur normale ou le prix normal à l'exportation, dans un délai de deux ans ou à tout moment, aux fins de donner effet à une décision de la Commission du tarif, de la Cour fédérale du Canada ou de la Cour suprême du Canada relativement à ces marchandises.

L'article 19 prévoit l'appel à la Commission du tarif d'une décision du sous-ministre, rendue en conformité de l'article 17(1) ou de l'article 18(4) de la Loi, dans les 60 jours de cette décision. La Commission du tarif peut déclarer quel droit est payable ou qu'aucun droit n'est payable sur les marchandises auxquelles a trait

was taken. By section 20 there is a further appeal within 60 days to the Federal Court of Canada "upon any question of law". The Federal Court may declare what duty is payable or that no duty is payable, or refer the matter back to the Tariff Board for re-hearing.

Turning now to the *Customs Act* we find that section 36, although worded differently from section 9 of the *Anti-Dumping Act*, and using the term "fair market value" instead of "normal value", contains substantially the same provisions. Section 37 provides an alternative method of valuation where like goods were not sold for home consumption in the same circumstances as the imported goods were sold, stating that in this event the value for duty shall be based on the aggregate of the cost of production plus an amount that is the same percentage of the cost of production of the goods imported as the gross profit on the similar goods is of the cost of production of the similar goods.

Section 40, which was used in this case, 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 41(2), which provides for certain tax rebates in the country of export, reads as follows:

41. (2) The amount of any internal tax imposed within the country of export or origin on any goods imported into Canada, from which such goods have been exempted or have been or will be relieved by means of a refund or drawback, shall be deducted from the value for duty of such goods as determined under sections 36 to 40.

By virtue of section 46 there is an appeal within 90 days from the date of entry to a Dominion customs appraiser for a re-determination or a re-appraisal, whose decision may, in turn, within 90 days be appealed to the Deputy Minister. As in the *Anti-Dumping Act*, the

l'appel. L'article 20 prévoit une autre possibilité d'appel, dans les 60 jours, auprès de la Cour fédérale du Canada «sur une question de droit». La Cour fédérale peut déclarer quel droit est payable ou qu'aucun droit n'est payable, ou renvoyer l'affaire à la Commission du tarif pour une nouvelle audition.

Examinons maintenant la *Loi sur les douanes*. Nous constatons que l'article 36, même si sa rédaction est différente de celle de l'article 9 de la *Loi antidumping*, et s'il utilise les termes «juste valeur marchande» au lieu de «valeur normale», contient sensiblement les mêmes dispositions. L'article 37 prévoit une méthode subsidiaire d'évaluation lorsque des effets pareils n'ont pas été vendus pour la consommation intérieure dans des circonstances identiques à celles où les marchandises importées ont été vendues et déclare qu'en ce cas, la valeur imposable doit se fonder sur l'ensemble du coût de production et d'un montant qui est dans le même rapport avec le coût de production des effets importés que le profit brut sur les effets semblables avec le coût de production de ces derniers.

L'article 40, dont on s'est servi dans cette affaire, se lit de la façon suivante:

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 41(2), qui prévoit certaines remises fiscales dans le pays d'exportation, se lit de la façon suivante:

41. (2) Le montant de toute taxe intérieure imposée dans les limites du pays d'exportation ou d'origine sur des effets importés au Canada, dont ils ont été exemptés ou ont été ou seront dégrévés au moyen d'un remboursement ou d'un drawback, doit être déduit de la valeur imposable desdits effets, telle qu'elle est déterminée en vertu des articles 36 à 40.

En vertu de l'article 46, il existe une possibilité d'appel dans les 90 jours à compter de la date de déclaration en douane auprès d'un appréciateur fédéral des douanes, en vue d'une nouvelle détermination ou estimation dont on peut également, dans les 90 jours, faire appel

Deputy Minister may re-appraise the value at any time to give effect to a decision of the Tariff Board, the Federal Court of Canada or the Supreme Court of Canada with respect to those goods. By section 47, there is an appeal from the Deputy Minister to the Tariff Board within 60 days to, *inter alia*, determine the value for duty of the specific goods or class of goods. By section 48 there is a further appeal to the Federal Court of Canada upon any question of law and it may declare what rate of duty is applicable or if no rate of duty is applicable to the specific goods or class of goods, declare the value for duty for the specific goods or class of goods, or refer the matter back to the Tariff Board for re-hearing. There is a further appeal from this judgment to the Supreme Court of Canada.

Pursuant to section 11 of the *Anti-Dumping Act*, and on the basis that in the opinion of the Deputy Minister of National Revenue sufficient information had not been furnished or was not available to enable the determination of the "normal value" under section 9 of the Act of women's footwear originating in Italy, the Minister on May 31, 1971, made the prescription already referred to that this value should be determined on the basis of the export price determined under section 10 of the Act advanced by 7.5 per cent. On the same date and on the same basis he made a prescription that the normal value of women's footwear originating in Spain should be determined on the basis of the export price determined under section 10 of the Act advanced by 12%. Again, on the same date, he made two further prescriptions pursuant to section 40 of the *Customs Act* and on the basis that sufficient information had not been furnished or was not available to enable the determination of "fair market value" under sections 36 and 37 of that Act of women's footwear originating in Italy and Spain, the Minister made a prescription that such value should be determined on the basis of the export price

auprès du sous-ministre. Comme dans la *Loi antidumping*, le sous-ministre peut établir de nouveau l'estimation de la valeur, à toute époque, pour donner suite à une décision de la Commission du tarif, de la Cour fédérale du Canada ou de la Cour suprême du Canada en ce qui regarde ces effets. L'article 47 prévoit une possibilité d'appel de la décision du sous-ministre auprès de la Commission du tarif, dans les 60 jours, pour qu'elle détermine notamment la valeur imposable des marchandises particulières ou de la catégorie de marchandises. En vertu de l'article 48, il existe en outre une possibilité d'appel auprès de la Cour fédérale du Canada sur toute question de droit, et celle-ci peut déclarer le taux de droit qui est applicable aux marchandises particulières ou à la catégorie de marchandises, ou déclarer qu'aucun taux de droit n'y est applicable, ou déclarer la valeur imposable des marchandises particulières ou de la catégorie de marchandises, ou renvoyer l'affaire devant la Commission du tarif pour une nouvelle audition. Il existe en outre une possibilité d'appel de ce jugement auprès de la Cour suprême du Canada.

Conformément à l'article 11 de la *Loi antidumping* et en se fondant sur le fait que, de l'avis du sous-ministre du Revenu national, des renseignements suffisants n'avaient pas été fournis ou n'étaient pas disponibles pour permettre de déterminer la «valeur normale», en vertu de l'article 9 de la Loi, des chaussures pour dames en provenance d'Italie, le Ministre a émis, le 31 mai 1971, la directive dont nous avons déjà parlé, selon laquelle cette valeur devait être fixée en se fondant sur le prix à l'exportation déterminé en vertu de l'article 10 de la Loi, et en le revalorisant de 7.5%. A la même date et selon le même principe, il a émis une directive selon laquelle la valeur normale des chaussures pour dames en provenance d'Espagne devait être fixée en se fondant sur le prix à l'exportation déterminé en vertu de l'article 10 de la Loi, et en le revalorisant de 12%. En outre, à la même date, il a émis deux autres directives, conformément à l'article 40 de la *Loi sur les douanes* et, en se fondant sur le fait que des renseignements suffisants n'avaient pas été fournis ni n'étaient disponibles pour permettre de déterminer la «juste valeur marchande» prévue par les articles 36 et 37 de cette loi, des

determined under section 10 of the *Anti-Dumping Act* advanced by 7.5% and by 12% respectively.

Pursuant to the procedure set forth in the *Anti-Dumping Act* an investigation was made by the Anti-Dumping Tribunal as a result of the preliminary determination of dumping made by the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise on June 1, 1971. Its finding dated August 25, 1971, refers to the fact that the Deputy Minister on June 3, 1970, caused an investigation to be initiated under section 13(1) of the *Anti-Dumping Act* respecting the importation of women's footwear originating in France, Italy and Spain, and that as a result of his investigation he was satisfied that women's footwear originating in Italy and Spain was being dumped and that the margin of dumping of the dumped goods and the actual or potential volume was not negligible. Thereafter, pursuant to section 14(2)(b) of the Act, he gave notice under section 14(1) of his preliminary determination on June 1, 1971, of the dumping. His notice of preliminary determination indicated that the Department had ascertained that a number of firms were not dumping, and the names of such firms were made available to the Anti-Dumping Tribunal. His notice went on to say that, where possible, normal value was determined under section 9 of the Act, but where, in the opinion of the Deputy Minister, sufficient information had not been furnished or was not available, the normal value was then determined pursuant to section 11 of the Act, the export price being established under section 10 of the Act on an ex factory basis, and that in numerous instances the normal value of the goods exceeded the export price. Under section 15(1) of the Act the goods are deemed to be entered provisionally and during the period commencing on the day the preliminary determination was made, i.e., June 1, 1971, and ending on the day that an order or finding was made by the Anti-Dumping Tribunal, the importer was obliged to pay a provisional duty in an amount not greater than the margin of dumping.

chaussures pour dames en provenance d'Italie et d'Espagne, le Ministre a émis une directive selon laquelle cette valeur devait être fixée en se fondant sur le prix à l'exportation, déterminé en vertu de l'article 10 de la *Loi antidumping*, et en l'augmentant respectivement de 7.5% et de 12%.

Conformément à la procédure exposée dans la *Loi antidumping*, le Tribunal antidumping a effectué une enquête à la suite de la détermination préliminaire du dumping que le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise a faite le 1^{er} juin 1971. Ses conclusions en date du 25 août 1971 font état du fait que le sous-ministre, le 3 juin 1970, a fait ouvrir une enquête en vertu de l'article 13(1) de la *Loi antidumping* concernant l'importation de chaussures pour dames en provenance de France, d'Italie et d'Espagne, et que l'enquête l'a convaincu que les chaussures pour dames en provenance d'Italie et d'Espagne étaient sous-évaluées et que la marge de dumping des marchandises sous-évaluées, ainsi que le volume réel ou éventuel de celui-ci n'étaient pas négligeables. Par la suite, conformément à l'article 14(2)(b) de la Loi, il a donné, le 1^{er} juin 1971, avis de la détermination préliminaire du dumping qu'il a faite en vertu de l'article 14(1). Son avis de détermination préliminaire indiquait que le ministère avait constaté qu'un certain nombre de sociétés ne faisaient pas de dumping et que le nom de ces firmes avait été mis à la disposition du Tribunal antidumping. Son avis déclarait ensuite que, lorsque cela était possible, la valeur normale était déterminée en vertu de l'article 9 de la Loi, mais que, lorsque de l'avis du sous-ministre, des renseignements suffisants n'avaient pas été fournis ou n'étaient pas disponibles, la valeur normale était alors déterminée conformément à l'article 11 de la Loi, le prix à l'exportation étant établi en vertu de l'article 10 de la Loi, en se fondant sur le prix à la sortie de l'usine et que, dans de nombreux cas, la valeur normale des marchandises était supérieure au prix à l'exportation. En vertu de l'article 15(1) de la Loi, les marchandises sont censées être entrées temporairement et, au cours de la période commençant à la date où la détermination préliminaire a été faite, c'est-à-dire le 1^{er} juin 1971, et se terminant à la date où le Tribunal antidumping a rendu une ordonnance ou a

The Tribunal held a public hearing at which submissions from interested parties were made and it found that it was necessary in reaching its conclusion to rely upon research and interviews pursued on its own initiative. The public sessions were attended by only a token representation from among the membership of the Shoe Manufacturers Association of Canada and, according to the findings of the Anti-Dumping Tribunal, the quality of testimony and argument submitted indicated a lack of preparation. The opinion of the Tribunal indicated that those Canadian plants which had been forced to close had done so for a variety of reasons, none of which appeared to relate in any significant way to imports from Italy and Spain, and that retailers who testified indicated that the rising imports from those countries were not occasioned in any material degree by dumping, but rather resulted from an explosively changing fashion in footwear to which the domestic industry had failed to conform, reflecting the more casual look in women's footwear generally. There was agreement that style trends now originate in Europe, with the result that for a significant part of the range of footwear the retailers required, no effective domestic source was available. The manufacturers for their part had argued before the Tribunal that if they had failed to produce the styles of footwear required this arose not because of inability to do so but because they could not in competition with dumped prices. The Tribunal further pointed out that responsible retailers had expressed the view that prices in Italy and Spain were rising so rapidly—an estimated 12% for the 1972 season—that they are likely to be a declining factor in the Canadian market in future years. The finding concluded:

pris des conclusions, l'importateur était obligé de payer un droit temporaire dont le montant ne dépassait pas la marge de dumping.

Le Tribunal a tenu une audience publique au cours de laquelle les parties intéressées ont présenté des mémoires et il a estimé qu'il lui était nécessaire pour conclure de se fier à des recherches et à des entrevues qu'il a menées par lui-même. Seule, une représentation symbolique choisie parmi les membres de l'Association canadienne des fabricants de chaussures a assisté aux séances publiques et, selon les conclusions du Tribunal antidumping, la qualité des témoignages et des arguments présentés révélait un manque de préparation. La décision du Tribunal indiquait que les usines canadiennes qui ont été obligées de fermer leurs portes l'avaient fait pour diverses raisons dont aucune ne semblait être liée de façon significative aux importations en provenance de l'Italie et de l'Espagne, et que les détaillants qui ont témoigné ont signalé le fait que la croissance des importations en provenance de ces pays ne provenait pas de façon sensible du dumping, mais résultait plutôt d'une évolution radicale de la mode dans le domaine de la chaussure, à laquelle l'industrie nationale n'avait pas réussi à s'adapter, ce qui reflète l'allure plus sport que prennent les chaussures pour dames en général. Tous étaient d'accord pour dire que les tendances de la mode prennent maintenant naissance en Europe, ce qui a pour résultat qu'en ce qui concerne une partie importante de la gamme de chaussures dont les détaillants avaient besoin, il n'y avait aucune source nationale sur laquelle on puisse compter. Les fabricants, pour leur part, avaient prétendu devant le Tribunal que, s'ils n'avaient pas réussi à fournir les genres de chaussures demandés, cette situation ne provenait pas du fait qu'ils n'étaient pas capables de le faire, mais de celui qu'ils ne pouvaient le faire de façon concurrentielle avec les prix sous-évalués. Le Tribunal a en outre fait remarquer que des détaillants compétents avaient formulé l'opinion que les prix en Italie et en Espagne montaient si rapidement, au taux estimatif de 12% pour la saison 1972, qu'il est probable qu'ils constitueront un élément moins important du marché canadien au cours des années à venir. Finalement les conclusions déclaraient:

While there is little convincing evidence that dumped imports from Italy and Spain have been other than an insignificant factor in the difficulties facing the industry in Canada, we are satisfied that continued dumping might well preclude the kind of adjustments which we feel are imperative if the Canadian industry is to retain a substantial position in the market. We are satisfied that many of the Canadian producers, given reasonable assurances that future dumping will attract dump duty, are prepared to make the necessary changes in their operations to produce, merchandise most of the types of footwear now imported from Italy and Spain. There are some styles of footwear, of which Spanish weaves are an example, which are unsuitable for manufacture in Canada and will continue to be imported.

Application of anti-dump duty, in appropriate circumstances, would remove some of the uncertainty regarding the future and would probably allow local manufacturers to obtain a moderately better price for their output.

Accordingly the Tribunal is of the opinion that any future dumping of women's last made dress or casual shoes and boots from Italy and Spain might forestall the necessary adjustments in the Canadian industry, and finds, pursuant to section 16, subsection (3) of the Anti-Dumping Act, that future dumping of women's last made dress or casual shoes and boots from Italy and Spain "is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods".

While the application of anti-dumping duty is, in appropriate circumstances, necessary and helpful in facilitating the adjustment of the Canadian industry to the needs of the market, its application does not guarantee that such adjustment will, in fact, occur.

As a result of this finding of the Anti-Dumping Tribunal, the Deputy Minister made a final determination of dumping pursuant to section 17(1) of the Act, and refunded the provisional duties paid by the importer in accordance with the provisions of section 15(1) and (2) of the Act, but under section 3 imposed an anti-dumping duty equal to the margin of dumping on all women's last made dress or casual shoes and boots from Italy and Spain entered into Canada after August 25, 1971. Certain firms listed on the schedule attached to the final determination, which allegedly were those who were found not to be guilty of dumping, were exempted, as were women's ski boots and women's boots or shoes for special types of sports activities. This decision and the notice of final determination,

Bien qu'il y ait peu de preuves convaincantes que les importations sous-évaluées en provenance de l'Italie et de l'Espagne aient constitué autre chose qu'un facteur insignifiant dans les difficultés auxquelles fait face l'industrie au Canada, nous sommes convaincus qu'un dumping continu pourrait être de nature à empêcher le genre d'adaptations que nous estimons urgentes pour que l'industrie canadienne puisse conserver une position importante sur le marché. Nous sommes convaincus que beaucoup de producteurs canadiens, si on leur donne l'assurance suffisante que le dumping futur provoquera l'application de droits antidumping, sont disposés à apporter les modifications nécessaires à leurs opérations afin de produire et de mettre sur le marché la plupart des genres de chaussures maintenant importées de l'Italie et de l'Espagne. Il y a certains styles de chaussures, dont les chaussures tressées espagnoles constituent un exemple, qui sont impropres à la fabrication au Canada et continueront à être importés.

L'application du droit antidumping, dans des circonstances opportunes, supprimerait une part d'incertitude concernant l'avenir et permettrait probablement aux fabricants locaux d'obtenir un prix modérément meilleur pour leur production.

En conséquence, le Tribunal est d'avis que tout dumping futur de souliers de toilette ou de sport et bottes pour dames fabriqués sur forme en provenance de l'Italie et de l'Espagne pourrait compromettre les adaptations nécessaires de l'industrie canadienne et conclut, conformément à l'article 16, paragraphe (3) de la *Loi antidumping*, que le dumping futur de souliers de toilette ou de sport et bottes pour dames fabriqués sur forme en provenance de l'Italie et de l'Espagne «est susceptible de causer un préjudice important à la production au Canada de marchandises semblables».

Bien que l'application du droit antidumping soit, dans des circonstances appropriées, nécessaire et utile pour faciliter l'adaptation de l'industrie canadienne aux besoins du marché, son application ne garantit pas qu'une telle adaptation se produira effectivement.

A la suite de ces conclusions du Tribunal antidumping, le sous-ministre a fait une détermination définitive du dumping, conformément à l'article 17(1) de la Loi, et a remboursé les droits temporaires acquittés par l'importateur, conformément aux dispositions de l'article 15(1) et (2) de la Loi, mais il a, en vertu de l'article 3, imposé un droit antidumping d'un montant égal à la marge de dumping sur toutes les chaussures et tous les souliers habillés ou de ville fabriqués sur forme en provenance de l'Italie et de l'Espagne, qui sont entrés au Canada après le 25 août 1971. On a exempté de ce droit certaines sociétés figurant à l'annexe jointe à la détermination définitive, qu'on a déclarées non coupables de dumping, ainsi que les chaussures de ski pour dames et les chaussures ou les

published in the *Canada Gazette* on September 11, 1971, were not filed as exhibits but were set out *in extenso* in plaintiffs' application—paragraphs 67 and 68. This finding was based on section 3 of the Act which makes the collection of anti-dumping duty depend on the finding by the Anti-Dumping Tribunal that the dumping of goods of the same description

- (a) has caused, is causing *or is likely to cause* material injury to the production in Canada of like goods; or
- (b) has materially retarded *or is materially retarding* the establishment of the production in Canada of like goods. (Italics mine.)

The next step was to give notice of this decision pursuant to section 17(3) of the *Anti-Dumping Act*. A copy of one letter giving such notice was produced as part of the correspondence filed under Exhibit P-7 and this letter advises the exporter that until he has given the information requested in appendices to the letter the Department will be assessing duty at 7.5% (or 12% as the case may be) of the ex factory selling price on imports of this footwear from him, and that value for duty will be similarly determined. The questionnaire requests detailed information, including copies of orders or contracts for all sales of women's footwear to Canadian clients since August 25, 1971, copies of orders scheduled for future shipment, information as to whether the model, design or shape used in the production of this footwear for the Canadian market has been furnished them at no charge, details relating to discounts, packing and shipping, commission, etc., whether the firm is selling identical footwear in the domestic market, footwear in the domestic market which is not identical, or whether the manufacturer is exclusively exporting. In each of these three events a different questionnaire is enclosed. Taking, for example, the exporter who sells identical footwear in the domestic market, he is asked in the questionnaire to give information as to any difference in the style or model numbers, to furnish copies of invoices

souliers pour dames qu'on utilise pour des genres particuliers d'activités sportives. Cette décision, ainsi que l'avis de détermination définitive, dont la publication a été faite dans la *Gazette du Canada* le 11 septembre 1971, n'ont pas été produits comme pièces, mais ont été reproduits en entier aux paragraphes 67 et 68 de la demande des demandereses. Cette conclusion était fondée sur l'article 3 de la Loi, qui fait dépendre la perception des droits antidumping du fait que le Tribunal antidumping est arrivé à la conclusion que le dumping de marchandises de même genre

- a) a causé, cause *ou est susceptible de causer* un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables; ou
- b) a retardé *ou retarde sensiblement* la mise en production au Canada de marchandises semblables. (Les italiques sont de moi.)

La mesure suivante a consisté à donner avis de cette décision, conformément à l'article 17(3) de la *Loi antidumping*. Une copie de la lettre donnant cet avis fait partie de la correspondance produite comme pièce P-7 et cette lettre fait savoir à l'exportateur que, tant qu'il n'aura pas donné les renseignements requis dans les annexes de la lettre, le ministère imposera un droit s'élevant à 7.5% (ou suivant le cas à 12%) du prix de vente à la sortie de l'usine sur les importations de chaussures qu'il effectuera, et que la valeur imposable sera déterminée de façon semblable. Le questionnaire demande des renseignements détaillés, notamment les copies des commandes ou des contrats concernant toutes les ventes de chaussures pour dames aux clients canadiens depuis le 25 août 1971, des copies des commandes livrables à terme, des renseignements sur le point de savoir si le modèle, le dessin ou la forme utilisés pour la production de ces chaussures destinées au marché canadien leur ont été fournis sans frais, des détails concernant les rabais, l'emballage et l'expédition, les commissions, etc., si la société vend sur le marché intérieur des chaussures identiques ou des chaussures différentes ou si le fabricant est uniquement exportateur. Dans chacun de ces trois cas, un questionnaire différent est prévu. Prenons par exemple le cas de l'exportateur qui vend des chaussures identiques sur le marché intérieur; on lui demande

concerning sales to domestic clients during the 60 days preceding the sale to Canada, and of domestic price lists for the same period, to give information respecting any discounts or rebates on the basis of quantity, details of the quantity sold in the domestic market and in the export market during the period from June 25, 1971, information as to cash discounts granted to domestic buyers, transportation procedure for domestic sales, explanation of any difference in packing for sales for domestic market, and any other explanations he may deem necessary.

Since no new Ministerial Prescriptions were issued after August 25, 1971, according to the letter of the Deputy Minister dated October 19, 1971 to plaintiffs' attorney, the Ministerial Prescriptions of May 31, 1971 are being relied upon for the re-imposition of the anti-dumping and special customs duty after August 25, 1971, despite the refund of such duties paid up to that date pursuant to section 15(2) of the Act, following the decision of the Anti-Dumping Tribunal. Evidently, any current information obtained as a result of the questionnaire sent in the letters of September 1, 1971, has not resulted in any new Ministerial Prescriptions.

The Deputy Minister had reached the conclusion that sufficient information was not available to determine "normal value" as defined in section 9 of the *Anti-Dumping Act* or "fair market value" or "cost of production" within the meaning of section 36 and section 37 of the *Customs Act* and that the Minister was therefore justified in relying on section 11 of the *Anti-Dumping Act* and section 40 of the *Customs Act* respectively, partly on the basis of questionnaires sent on June 8, 1970 to exporters in Spain and Italy. A copy of one such letter and questionnaire was filed as Exhibit P-1. This letter states that the Deputy Minister is of the opinion that there is evidence that women's

dans le questionnaire de donner des renseignements sur toutes différences en ce qui concerne les quantités de modèles ou de styles, de fournir les copies des factures concernant les ventes à des clients intérieurs au cours des 60 jours précédant la vente au Canada et la copie du tarif intérieur pour la même période, de donner des renseignements concernant tous rabais ou toutes réductions effectués en fonction de la quantité, des précisions sur les quantités vendues sur le marché intérieur et sur le marché d'exportation au cours de la période ayant commencé le 25 juin 1971, des renseignements concernant les escomptes de caisse accordés aux acheteurs intérieurs, les modalités de transport en ce qui concerne les ventes intérieures, l'explication des différences d'emballage relatives aux ventes destinées au marché intérieur et toutes autres explications qui peuvent sembler nécessaires.

Aucune directive nouvelle du Ministre n'ayant été émise après le 25 août 1971, d'après la lettre du sous-ministre datée du 19 octobre 1971, adressée à l'avocat des demandesses, les directives ministérielles du 31 mai 1971 ont servi de fondement à la nouvelle imposition des droits antidumping et des droits de douane spéciaux après le 25 août 1971, en dépit du remboursement des droits payés jusqu'à cette date, conformément à l'article 15(2) de la Loi, à la suite de la décision du Tribunal antidumping. Il est évident que les renseignements généraux obtenus à l'aide du questionnaire envoyé avec les lettres du 1^{er} septembre 1971 n'a pas entraîné de nouvelles directives ministérielles.

Le sous-ministre était parvenu à la conclusion que des renseignements suffisants n'étaient pas disponibles pour déterminer la «valeur normale» définie à l'article 9 de la *Loi antidumping* ou la «juste valeur marchande» ou le «coût de production», au sens des articles 36 et 37 de la *Loi sur les douanes*, est que le Ministre était donc fondé à invoquer l'article 11 de la *Loi antidumping* et l'article 40 de la *Loi sur les douanes*, en s'appuyant en partie sur les questionnaires envoyés le 8 juin 1970 aux exportateurs d'Espagne et d'Italie. La copie de l'une de ces lettres et de l'un de ces questionnaires a été produite comme pièce P-1. Cette lettre déclare que le sous-ministre est d'avis qu'il y a des

footwear originating in Spain (or Italy, as the case may be) has been or is being dumped, stating: "In forming his opinion, the Deputy Minister had on hand certain confidential information." The letter states that information is required in respect of all shipments of women's footwear invoiced since December 1, 1969, as well as for any orders on hand for future delivery to Canadian customers and concludes with this paragraph:

In the event that all the information requested from you has not been received within a reasonable period of time from the date of this letter, the department will have no alternative but to assume that it is your intention not to provide the information requested or that such information is not available. In these circumstances, such further proceedings will be taken in this matter as are provided for under the law.

The questionnaire is a very lengthy one requiring, *inter alia*, copies of purchase orders or contracts for all sales invoiced since December 1, 1969, and copies of invoices for goods that have already been shipped to Canada, details of the identity of this footwear with that sold on the domestic market, copies of domestic price lists, information relating to discounts covering trade, quantity, or deferred discounts on goods sold to domestic customers, copies of invoices covering sales to domestic customers during the sixty day period preceding the date of each sale to Canada, information relating to total sales during the relevant period both in volume and value, details relating to the cost of production of each type of footwear shipped or to be shipped to Canada broken down into the headings, material, direct labour, and factory overhead, together with information respecting the administrative selling and other costs attributable to the goods, costs of styling, designing and lasts, information as to whether the styling, designing and lasts for shoes sold on the Canadian market were supplied free of charge by a Canadian importer, copies of profit and loss accounts of the exporters' two most recent fiscal years adjusted to exclude all export sales, details of cash discounts, freight policy on both domestic sales and export sales to Canada, internal taxes including internal taxes or import duties applicable to raw materials, information relating to drawbacks or rebates applicable to either the domestic or export market, informa-

éléments de preuve indiquant que les chaussures pour dames en provenance d'Espagne (ou, suivant le cas, d'Italie) ont été ou sont sous-évaluées et, selon cette lettre, «en formulant son opinion, le sous-ministre avait en mains certains renseignements confidentiels». Cette lettre déclare qu'on exige des renseignements sur toutes les expéditions de chaussures pour dames facturées depuis le 1^{er} décembre 1969, ainsi que sur toutes les commandes en portefeuille, livrables à terme à des clients canadiens, et elle se termine par le paragraphe suivant:

[TRADUCTION] Si le ministère ne reçoit pas tous les renseignements qu'il vous demande dans un délai raisonnable à compter de la date de la présente lettre, il ne pourra que présumer que vous n'avez pas l'intention de fournir les renseignements demandés ou que ces renseignements ne sont pas disponibles. Dans ces conditions, il engagera dans cette affaire toutes les autres procédures prévues par la Loi.

Il s'agit d'un questionnaire très long qui exige, entre autres, des copies des commandes ou des contrats d'achat concernant toutes les ventes facturées depuis le 1^{er} décembre 1969, des copies des factures relatives à des marchandises qui ont été déjà expédiées au Canada, des précisions sur la similitude de ces chaussures avec celles qui sont vendues sur le marché intérieur, des copies des tarifs intérieurs, des renseignements concernant les rabais sur la quantité de marchandises ou les rabais différés sur les marchandises vendues aux clients intérieurs, des copies des factures relatives aux ventes faites à des clients intérieurs au cours de la période de soixante jours précédant la date de chaque vente au Canada, des renseignements concernant à la fois le volume et la valeur de l'ensemble des ventes survenues au cours de la période en question, des précisions sur le coût de production de chaque type de chaussures expédiées ou à expédier au Canada, ventilées en matières premières, main-d'œuvre directe et frais généraux de fabrication, des renseignements sur les frais administratifs, les frais de vente et autres imputables aux marchandises, les frais de modèles, de dessin et de formes, des renseignements sur le point de savoir si l'importateur canadien fournissait gratuitement le modèle, le dessin et les formes destinés aux chaussures vendues sur le marché canadien, des copies des comptes de profits et pertes concernant les deux derniers exercices fiscaux de l'exportateur, réajustés de façon à exclure toutes

tion as to government subsidies and how they are calculated, descriptions of differences between domestic and export packing and costs of same, and information as to all other costs, charges and expenses incurred on goods shipped or to be shipped to Canada. It can readily be appreciated that such a questionnaire, while no doubt seeking information highly pertinent to the Department of National Revenue, Customs and Excise, in connection with its investigation, nevertheless asks questions which would be considered highly impertinent by an exporter in Spain or Italy, who is certainly not obliged to give information to a foreign country as to his profits, volume of domestic sales or similar information. In fact, only the largest exporters would be likely to be so organized and have such detailed accounting and tax advice at their disposal, as to be able to answer such a questionnaire fully and completely even if they were disposed to do so. It is not surprising, therefore, that allegedly only ten per cent replied. Apparently, among those who replied there were some who gave sufficient information to satisfy the Department that they were not guilty of dumping practices and hence were included in the list of those exempted from the imposition of these duties. Despite this, on the basis of the somewhat scanty information obtained in answer to this questionnaire, supplemented by such additional information as he was able to obtain by such investigations as his representatives may have carried out in Spain and Italy and what is referred to in the letter of June 8, 1970 as "certain confidential information", the Deputy Minister was able to reach two conclusions:

les ventes à l'exportation, des précisions concernant les escomptes de caisse, le mode de transport en ce qui concerne à la fois les ventes intérieures et les ventes à l'exportation destinées au Canada et les taxes intérieures y compris les taxes intérieures ou les droits à l'importation applicables aux matières premières, des renseignements concernant les remboursements ou les remises qui s'appliquent au marché intérieur ou au marché à l'exportation, des renseignements sur les subventions gouvernementales ainsi que sur leur mode de calcul, la description des différences entre l'emballage pour le pays et l'emballage pour l'exportation ainsi que le coût de ceux-ci, et enfin des renseignements sur tous les autres coûts, frais et dépenses concernant les marchandises expédiées ou à expédier au Canada. On peut facilement se rendre compte qu'un tel questionnaire, tout en cherchant sans aucun doute à recueillir des renseignements très utiles pour le ministère du Revenu national, douanes et accise, dans le cadre de son enquête, pose néanmoins des questions qu'un exportateur espagnol ou italien qui, à coup sûr, n'est pas obligé de donner des renseignements à un pays étranger sur ses bénéfices ou sur le volume de ses ventes intérieures ou des renseignements semblables peut considérer comme tout à fait hors de propos. En fait, seuls les exportateurs les plus importants sont susceptibles d'avoir à leur disposition l'organisation, la comptabilité détaillée et les conseils fiscaux qui leur permettraient de répondre à un tel questionnaire de façon pleine et entière, même s'ils étaient tous disposés à le faire. Il n'est donc pas surprenant que seul dix pour cent aient répondu, comme on le prétend. Apparemment, parmi ceux qui ont répondu, quelques-uns ont donné des renseignements suffisants pour convaincre le ministère qu'ils n'étaient pas coupables d'avoir pratiqué le dumping et, de ce fait, ils ont été mis sur la liste des personnes exemptées de l'imposition de ces droits. Malgré cela, en se fondant sur les renseignements assez minces fournis par les réponses à ce questionnaire, sur les autres renseignements qu'il avait pu obtenir grâce aux enquêtes que ses agents avaient pu mener en Espagne et en Italie et sur ce qui est indiqué dans la lettre du 8 juin 1970 comme étant «certains renseignements confidentiels», le sous-ministre a pu formuler les deux conclusions suivantes:

(a) That dumping was taking place with respect to ladies' footwear from Spain and Italy (although not from France); and

(b) That there was insufficient information available to determine the "normal value" of goods under section 9 of the *Anti-Dumping Act* or the similar "fair market value" or "cost of production" under sections 36 and 37 of the *Customs Act*, thereby justifying the determination of these values by the Minister as a result of the Deputy Minister's said opinion, so that the Ministerial Prescriptions of May 31, 1971 and the preliminary determination of dumping of June 1, 1971 could be made.

In the decision of the Anti-Dumping Tribunal dated August 25, 1971, reference was made to the letter of June 1, 1971 to the Secretary of the Tribunal in which the Deputy Minister referred to his preliminary determination of dumping made on that date as the result of his investigations, which letter concludes: "relevant material relating to the determination is enclosed". The decision states: "this material was supplied to the Tribunal in confidence". Neither the plaintiffs nor the Court, therefore, have at this stage access to the material on which the determination was allegedly made.¹ The Tribunal does not appear to have gone in any great detail into the question of whether or not any actual dumping was established but dealt primarily with the damage, if any, which such dumping had caused or might cause to Canadian manufacturers, and after having found, as already stated, that little or no damage had resulted from any dumping which might have taken place to the date of its findings, nevertheless felt it necessary to give assurance to Canadian manufacturers that "future dumping will attract dump duty". To state that future dumping is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods or is materially retarding the establishment of the production in Canada of like goods as required by section 3 of the *Anti-Dumping Act*, is not at all the same thing as determining that dumping has taken or is taking place.

a) Il y a eu un dumping en ce qui concerne les chaussures pour dames en provenance d'Espagne et d'Italie (et non de France); et

b) Les renseignements disponibles sont insuffisants pour permettre de déterminer la «valeur normale» des marchandises sous le régime de l'article 9 de la *Loi antidumping* ou la «juste valeur marchande» ou le «coût de production», qui sont des notions identiques, sous le régime des articles 36 et 37 de la *Loi sur les douanes*, ce qui justifie la détermination de ces valeurs par le Ministre par suite de ladite opinion du sous-ministre, et, en conséquence, les directives ministérielles du 31 mai 1971 et la détermination préliminaire du dumping du 1^{er} juin 1971.

La décision du Tribunal antidumping du 25 août 1971 parle de la lettre du 1^{er} juin 1971, adressée au secrétaire du Tribunal, dans laquelle le sous-ministre se réfère à la détermination préliminaire du dumping qu'il a faite à cette date à la suite de ses enquêtes, lettre qui se termine par les mots: «Nous vous adressons ci-joints des documents pertinents relatifs à la détermination». La décision déclare: «Ces documents ont été fournis au Tribunal à titre confidentiel». Ni les demanderessees ni la Cour n'ont donc à ce stade accès aux documents d'après lesquels la détermination a été prétendument faite.¹ Le Tribunal ne semble pas avoir beaucoup approfondi la question de savoir si on avait établi l'existence d'un véritable dumping, mais il a traité essentiellement du préjudice que, le cas échéant, ce dumping avait causé ou aurait pu causer aux fabricants canadiens et, après avoir constaté, comme on l'a déjà dit, qu'il n'est résulté qu'un faible préjudice ou pas de préjudice du dumping qui avait pu avoir lieu à la date de ses conclusions, il a néanmoins jugé nécessaire de donner l'assurance aux fabricants canadiens que «le dumping futur provoquera l'application de droits antidumping». Déclarer que le dumping futur est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables ou retarde sensiblement la mise en production au Canada de marchandises semblables, comme l'exige l'article 3 de la *Loi antidumping*, n'est pas du tout la même chose que de déterminer s'il y a eu ou s'il y a un dumping.

One of the arguments raised by plaintiffs is based on the wording of section 11 of the *Anti-Dumping Act* which can be applied only when 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". Their argument is to the effect that since the Minister had, and admits having had, sufficient information as to the export price (see letter of December 21, 1971 from Deputy Minister to plaintiffs' attorney, part of Exhibit P-7) he could not apply this section. I find no merit in this argument. "Normal value" and "export price" are two entirely different things. Section 8(b) of the Act defines the margin of dumping as the amount by which the normal value exceeds the export price. Section 9 goes on to explain how normal value is determined, and section 10, for its part, sets out how the export price is to be determined, while section 11 provides that if either one or the other cannot be determined on the basis of the information furnished or available, the Minister can determine "the normal value or export price, as the case may be". In his Ministerial Prescriptions of May 31, 1971, the Minister was not determining the export price, for which he admittedly had sufficient information, but rather the normal value for which he did not feel he had sufficient information. The real question before the Court is not whether he had the right to make such a determination, which he undoubtedly had, but whether in exercising the right he acted improperly, without giving due consideration to the information which he had or without confronting the opposing parties, i.e. the importers and their representatives with his so-called "confidential information" and giving them an opportunity to answer it and be heard. In short, without considering the matter in a judicial or quasi-judicial manner as he is required to do even though the decision be an administrative one.

Defendants' attorney raised the question of the jurisdiction of the Trial Division to hear the present application on the basis that the prelimi-

L'un des arguments soulevés par les demanderessees se fonde sur la rédaction de l'article 11 de la *Loi antidumping*, qui ne peut s'appliquer que lorsque 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». Selon leur thèse, puisque le Ministre avait, et admet avoir eu, des renseignements suffisants sur le prix à l'exportation (voir la lettre du 21 décembre 1971 que le sous-ministre a envoyée à l'avocat des demanderessees, et qui fait partie de la pièce P-7), il ne pouvait appliquer cet article. Je trouve cette argumentation mal fondée. La «valeur normale» et le «prix à l'exportation» sont deux choses entièrement différentes. L'article 8b) de la Loi définit la marge de dumping comme étant l'excédent de la valeur normale sur le prix à l'exportation. L'article 9 poursuit en expliquant le mode de détermination de la valeur normale et l'article 10, pour sa part, expose le mode de détermination du prix à l'exportation, tandis que l'article 11 dispose que, si l'un ou l'autre ne peuvent être déterminés en se fondant sur les renseignements fournis ou disponibles, le Ministre peut déterminer «la valeur normale ou le prix à l'exportation, selon le cas». Dans ses directives ministérielles du 31 mai 1971, le Ministre n'a pas déterminé le prix à l'exportation à propos duquel, de son propre aveu, il avait des renseignements suffisants, mais plutôt la valeur normale, à propos de laquelle il ne pensait pas avoir des renseignements suffisants. La véritable question qui se pose à la Cour n'est pas de savoir s'il avait le droit de faire une telle détermination, car il l'avait indiscutablement, mais de savoir si, en exerçant ce droit, il agissait abusivement, sans avoir bien considéré les renseignements qu'il avait ou sans avoir communiqué aux parties adverses, c'est-à-dire les importateurs et leurs agents, ces prétendus «renseignements confidentiels», et sans leur avoir donné l'occasion de les réfuter et d'être entendus; en bref, sans avoir examiné la question d'une manière judiciaire ou quasi judiciaire comme il devait le faire, même s'il s'agissait d'une décision administrative.

L'avocat des défendeurs a soulevé la question de la compétence de la Division de première instance pour connaître de la présente

nary determination of dumping was not made by the Deputy Minister until June 1, 1971 and the final determination on August 27, 1971, and hence by virtue of section 61(1) of the *Federal Court Act* the right of review of the Deputy Minister's decision exists under section 28(1) of that Act, and by virtue of section 28(3) the Trial Division has no jurisdiction to entertain any proceedings in respect of that decision or order.²

The present proceedings attack not only the preliminary determination of dumping made by the Deputy Minister on June 1, 1971, but also the Ministerial Prescriptions made by the Minister, all of which were dated May 31, 1971 determining "normal value" under section 10 of the *Anti-Dumping Act* by applying section 11 of that Act and "fair market value" or "value for duty" under sections 36 and 37 of the *Customs Act* by applying section 40 of that Act and increasing the export prices for women's shoes made in Italy and Spain by 7½% and 12% respectively. While the Trial Division would have no jurisdiction over the decision made on June 1, 1971, the date on which the *Federal Court Act* came into effect, it would have jurisdiction to grant a writ of *certiorari* or prohibition and quash the Ministerial Prescriptions made on May 31, 1971 if it appears that there is an error of law on the face of the record or an abuse of natural justice. If these decisions were made in such a manner as to give rise to the relief asked for by plaintiffs then it would be the Trial Division which would have jurisdiction to quash them. While the formal preliminary determination of dumping under section 14(1) of the Act was only made by the Deputy Minister on June 1, 1971, it was certainly evident that the Minister, in making the Ministerial Prescriptions on May 31, had reached the conclusion on the advice of the Deputy Minister that, according to the investigation conducted, dumping of this merchandise was taking place, as otherwise he would have had no reason to increase the value of the export prices as he did. The two decisions must obviously go hand in hand and I should have thought that the preliminary determination of dumping would have had to be made before the Ministerial Prescription which, in effect, determined the extent of it, was made.

demande, en se fondant sur le fait que le sous-ministre n'a fait la détermination préliminaire du dumping que le 1^{er} juin 1971 et la détermination finale que le 27 août 1971. De ce fait, par suite de l'article 61(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, c'est en vertu de l'article 28(1) de cette Loi qu'il existe un droit d'examen de la décision du sous-ministre; aux termes de l'article 28(3), la Division de première instance n'est pas compétente pour connaître de toute procédure relative à cette décision ou ordonnance.²

Les présentes procédures s'attaquent non seulement à la détermination préliminaire du dumping faite par le sous-ministre le 1^{er} juin 1971, mais aussi aux directives ministérielles, toutes du 31 mai 1971, que le Ministre a émises en vue de déterminer la «valeur normale» prévue à l'article 10 de la *Loi antidumping*, en appliquant l'article 11 de cette loi et la «juste valeur marchande» ou la «valeur imposable» prévues aux articles 36 et 37 de la *Loi sur les douanes*, en appliquant l'article 40 de cette loi et en revalorisant les prix à l'exportation des chaussures pour dames fabriquées en Italie et en Espagne respectivement de 7½% et de 12%. La Division de première instance, tout en n'étant pas compétente à l'égard de la décision rendue le 1^{er} juin 1971, date à laquelle la *Loi sur la Cour fédérale* est entrée en vigueur, serait compétente pour accorder un bref de *certiorari* ou de prohibition et pour annuler les directives ministérielles émises le 31 mai 1971 s'il semblait y avoir une erreur de droit ressortant à la lecture du dossier ou un viol de la justice naturelle. Si l'on avait rendu ces décisions de façon à donner ouverture au redressement réclamé par les demanderessees, la Division de première instance aurait alors été compétente pour les annuler. Bien que le sous-ministre n'ait fait la détermination préliminaire officielle du dumping prévue par l'article 14(1) de la Loi que le 1^{er} juin 1971, il était clair, à coup sûr, que le Ministre, en prenant les directives ministérielles du 31 mai, était, à la suite des conseils du sous-ministre, parvenu à la conclusion, que, d'après l'enquête menée, il existait un dumping de ces marchandises, car autrement, il n'aurait eu aucun motif de revaloriser les prix à l'exportation comme il l'a fait. Les deux décisions doivent nécessairement aller ensemble et, selon moi, la détermination préliminaire du dumping

Nevertheless, the provisions of the *Federal Court Act* prevent the Trial Division from dealing with the preliminary determination of dumping of June 1, 1971, the decision of the Anti-Dumping Tribunal of August 25, 1971, or the final determination of dumping made by the Deputy Minister to take effect from that date.

While I have reviewed at some length the entire background of the issue in dispute before me, including decisions made on June 1, 1971 and subsequently in order to present the complete picture, I am forced to conclude that, because of the dichotomy resulting from the provisions of the *Federal Court Act*, I can only deal with the Ministerial Prescriptions made on May 31, 1971, leaving it to the Appeal Court, if appropriate proceedings are brought before it, to deal with the decisions as to dumping made by the Deputy Minister and Anti-Dumping Tribunal on June 1, 1971 and subsequently.

The matters in issue before me in the Trial Division, therefore, are confined to

- (a) the use of section 11 of the *Anti-Dumping Act* and section 40 of the *Customs Act* in determining the "normal value" and "value for duty" respectively of the goods in question;
- (b) the fixing of the rates at 7½% and 12% for Italy and Spain respectively; and
- (c) the application of these rates to all women's footwear originating in those countries, rather than to exports by specific manufacturers.

Since the decisions made on June 1, 1971 and subsequently cannot be dealt with in the Trial Division it follows that certain paragraphs, and part of the conclusions of the application before me must be struck and I will not deal with the arguments made relating to these.

It is also important to note that, despite certain amendments made to both the *Anti-Dumping Act* and the *Customs Act* by the *Federal*

aurait dû être faite avant que la directive ministérielle qui, en fait, en a déterminé l'étendue, ne soit émise. Néanmoins, les dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale* empêchent la Division de première instance de connaître de la détermination préliminaire du dumping faite le 1^{er} juin 1971, de la décision du Tribunal antidumping rendue le 25 août 1971, ou de la détermination finale du dumping que le sous-ministre a faite et qui est en vigueur depuis cette date.

Bien que j'aie examiné assez longuement tout le dossier de l'affaire en litige dont j'ai à connaître, y compris les décisions rendues le 1^{er} juin 1971 et par la suite, pour traiter complètement la question, je suis obligé de conclure qu'en raison de la dualité résultant des dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale*, je ne peux connaître que des directives ministérielles émises le 31 mai 1971, laissant à la Cour d'appel, si on intente devant elle les procédures voulues, le soin de connaître des décisions relatives au dumping que le sous-ministre et le Tribunal antidumping ont rendues le 1^{er} juin 1971 et par la suite.

Les questions en litige dont je peux connaître en qualité de juge de la Division de première instance se limitent donc aux questions:

- a) de l'emploi de l'article 11 de la *Loi anti-dumping* et de l'article 40 de la *Loi sur les douanes* pour déterminer respectivement la «valeur normale» et la «valeur imposable» des marchandises en question;
- b) de la fixation des taux de 7½% et de 12% en ce qui concerne respectivement l'Italie et l'Espagne; et
- c) de l'application de ces taux à toutes les chaussures pour dames en provenance de ces pays, plutôt qu'aux exportations faites par des fabricants particuliers.

Puisque la Division de première instance ne peut connaître des décisions rendues le 1^{er} juin 1971 et par la suite, il s'ensuit qu'il y a lieu de radier certains paragraphes et certaines parties des conclusions de la demande dont j'ai à connaître, et je ne traiterai pas des arguments avancés relativement à ceux-ci.

Il importe également de remarquer que, malgré certaines modifications apportées à la fois à la *Loi antidumping* et à la *Loi sur les*

Court Act both statutes still retain the right of appeal from a decision of the Tariff Board to the Federal Court "upon any question of law" (see section 20(1) *Anti-Dumping Act* and section 48(1) *Customs Act*). Section 29 of the *Federal Court Act* reads as follows:

29. Notwithstanding sections 18 and 28, where provision is expressly made by an Act of the Parliament of Canada for an appeal as such to the Court, to the Supreme Court, to the Governor in Council or to the Treasury Board from a decision or order of a federal board, commission or other tribunal made by or in the course of proceedings before that board, commission or tribunal, that decision or order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with, except to the extent and in the manner provided for in that Act.

and were this a decision of the Tariff Board upon a question of law, the Trial Division would have no right to entertain the present proceedings. However, the matter has not yet been dealt with by the Tariff Board so this question does not arise.

Counsel for defendants argued that plaintiffs should exhaust the appeal procedures provided in the two Acts before resorting to an application to the Federal Court, whether by way of section 18 or section 28 of the *Federal Court Act*, but there is some doubt whether an appeal to the Tariff Board could result in a review of a Ministerial Prescription made by the Minister. In a recent decision in Tariff Board Appeal No. 982, *International Metal Fabricators v. Deputy Minister of National Revenue*, which was a hearing under the *Anti-Dumping Act* it was held, however, that the Board could consider the method of evaluation used by the Deputy Minister who had applied section 9(5)(b) of the Act instead of 9(5)(a) in determining the "normal value" of goods.

Even if appropriate relief could be obtained by plaintiffs by following the appeal procedures set out in the two Acts, however, considerable delays would be involved which would have serious consequences for them. It is small con-

douanes par la *Loi sur la Cour fédérale*, ces deux lois contiennent encore le droit d'en appeler d'une décision de la Commission du tarif devant la Cour fédérale «sur une question de droit» (voir l'article 20(1) de la *Loi antidumping* et l'article 48(1) de la *Loi sur les douanes*). L'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* est rédigé comme suit:

29. Nonobstant les articles 18 et 28, lorsqu'une loi du Parlement du Canada prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour, la Cour suprême, le gouverneur en conseil ou le conseil du Trésor, d'une décision ou ordonnance d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral, rendue à tout stade des procédures, cette décision ou ordonnance ne peut, dans la mesure où il peut en être ainsi interjeté appel, faire l'objet d'examen, de restriction, de prohibition, d'évocation, d'annulation ni d'aucune autre intervention, sauf dans la mesure et de la manière prévues dans cette loi.

et s'il y avait eu une décision de la Commission du tarif relativement à une question de droit, la Division de première instance n'aurait pas eu le droit de connaître des présentes procédures. Toutefois, la Commission du tarif n'a pas encore traité de cette question, de sorte qu'on ne peut soulever cette objection.

Les avocats des défendeurs ont soutenu que les demanderesse devaient épuiser les possibilités d'appel prévues à ces deux lois avant de présenter une demande auprès de la Cour fédérale, que ce soit par la voie de l'article 18 ou de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, mais il existe quelque doute sur la question de savoir si un appel auprès de la Commission du tarif pourrait aboutir à la révision d'une directive ministérielle émise par le Ministre. Dans la décision récente que la Commission d'appel du tarif a rendue dans l'affaire *International Metal Fabricators c. Le sous-ministre du Revenu national*, n° du greffe 982, dans laquelle une audition avait été tenue en vertu de la *Loi antidumping*, on a cependant décidé que la Commission pouvait examiner la méthode d'évaluation utilisée par le sous-ministre, qui avait appliqué l'article 9(5)(b) de la Loi, au lieu de l'article 9(5)(a), pour déterminer la «valeur normale» de marchandises.

Même si les demanderesse pouvaient obtenir un redressement adéquat en suivant les procédures d'appel exposées dans ces deux lois, cela entraînerait des retards considérables qui auraient pour elles des conséquences graves.

solution to have the right to a refund of duties in the event it is eventually determined that they have been wrongly imposed if, as a consequence of the imposition, plaintiffs have been forced to cease importing the merchandise in question having concluded same is no longer competitive as a result of the additional duties imposed.

Unless the right to *certiorari* or prohibition is specifically taken away by the *Customs Act*, *Anti-Dumping Act* or the *Federal Court Act*, and I do not find this to be the case, plaintiffs have a right to avail themselves of it despite the fact that certain appeal procedures are set out in those Acts.

The jurisprudence has been clearly to the effect that even although the Court should not inquire into the merits of a decision by the Minister nor by a Board or similar tribunal given discretionary powers to make a decision, it nevertheless may, unless such decision was clearly one which did not require to be made on a judicial or quasi-judicial basis, (and even in the case of a purely administrative decision affecting private rights which has been made with disregard of the rules of natural justice—see *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40) inquire as to the reasons for the decision and that unless such reasons are given then there is no means whereby the Court may know whether it was made on a proper judicial or quasi-judicial basis. Furthermore, there is a constant line of jurisprudence to the effect that the opposite party must be given a full opportunity to be heard and be confronted with any evidence against him in order that he may have an opportunity of answering same before a decision is made. While some of these cases are appeals rather than applications for *certiorari*, *mandamus* or other prerogative writs, the principles to be applied are similar. See *Nicholson Ltd. v. M.N.R.* [1945] Ex.C.R. 191, in which Thorson J. (as he then was) said at page 205:

The Minister's discretion under section 6(2) must be exercised in a proper manner. If in making his determination he has not acted judicially, within the meaning of the cases cited, he has not exercised the discretion required by

C'est une maigre consolation que d'être fondé à obtenir le remboursement de droits lorsqu'on détermine par la suite qu'ils ont été imposés à tort, si cette imposition a entraîné pour les demanderesse l'obligation de cesser l'importation des marchandises en question, après avoir conclu qu'elles n'étaient plus concurrentielles en raison de l'imposition de ces droits supplémentaires.

A moins que la *Loi sur les douanes*, la *Loi antidumping* ou la *Loi sur la Cour fédérale* ne leur retirent expressément le droit d'obtenir un bref de *certiorari* ou de prohibition, et je ne crois pas que ce soit le cas, les demanderesse sont fondées à s'en prévaloir en dépit du fait que ces lois prévoient certaines procédures d'appel.

Selon la jurisprudence, il est évident que, même si la Cour ne doit pas enquêter sur le fond d'une décision rendue par le Ministre ou une Commission, ni sur les pouvoirs discrétionnaires de rendre une décision accordés à un tribunal semblable, elle peut toutefois, à moins qu'il ne s'agisse manifestement d'une décision qui n'est pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, (même dans le cas d'une décision purement administrative touchant à des droits privés, qui a été prise au mépris des règles de la justice naturelle (voir l'arrêt *Ridge c. Baldwin* [1964] A.C. 40)), enquêter sur les motifs de la décision et, à moins que ces motifs ne soient donnés, la Cour ne dispose d'aucun moyen qui lui permette de savoir si la décision a été soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. En outre, il existe une jurisprudence constante selon laquelle la partie adverse doit avoir toute possibilité d'être entendue et de recevoir communication de toute preuve avancée contre elle, afin de pouvoir la réfuter avant qu'une décision ne soit rendue. Bien que certaines de ces affaires constituent des appels plutôt que des demandes de brefs de *certiorari*, de *mandamus* ou autres brefs de prérogative, les principes à appliquer sont semblables. Voir l'arrêt *Nicholson Ltd. c. M.N.R.* [1945] R.C.É. 191, dans lequel le juge Thorson a déclaré à la page 205:

[TRADUCTION] Les pouvoirs discrétionnaires dont dispose le Ministre en vertu de l'article 6(2) doivent être exercés de la manière qui s'impose. Si, en faisant sa détermination, il n'a pas agi de manière judiciaire, au sens des affaires citées,

the section at all, and if his determination so made is included in an assessment the assessment is, to such extent, incorrect. Whether the discretion has been exercised in a proper manner is, therefore, a question connected with the assessment over which the Court has jurisdiction. Indeed, the Court owes a duty of supervision over the manner of its exercise in order to ensure that the Minister acts as the law ordains. The fact that it has appellate jurisdiction does not alter the nature of the principles to be applied in its duty of supervision; they are the same as those applied by the courts in the certiorari and mandamus cases.

The Supreme Court case of *Wrights' Canadian Ropes Ltd. v. M.N.R.* [1946] S.C.R. 139, dealt with the exercise of discretion by the Minister of National Revenue under what was then section 6(2) of the *Income War Tax Act*. At page 157, Hudson J. states:

The ruling of the Minister does not disclose any reasons. No doubt he had what appeared to him perfectly sound reasons for his decision, but none are before us. It is not for the Court to weigh the reasons but we are entitled to know what they are, so that we may decide whether or not they are based on sound and fundamental principles.

At page 163, Kellock J. refers to the case of *The King v. Noxzema Chemical Company of Canada Ltd.* [1942] S.C.R. 178 in which Davis J. said at page 180:

If, on the other hand, the function of the Minister under the section may be said to be of a quasi-judicial nature, even then all that was necessary was that the taxpayer be given a fair opportunity to be heard in the controversy; and to correct or to contradict any relevant statement prejudicial to its interests.

Again, at page 168, Kellock J. states:

... I do not think the appellant is in the position where his appeal must fail because, not knowing the ground of decision, he is unable to point to its error. I further think it cannot be said that the Statute contemplates that an appeal under its provisions is to be rendered abortive by the mere silence of the decision itself as to the grounds upon which it proceeds.

In the case of *Randolph and World Wide Mail Services Corp. v. The Queen* [1966] Ex.C.R. 157 dealing with an order by the Postmaster General under section 7 of the *Post Office Act* prohibiting the delivery of mail to or for suppliants without affording them an opportunity to be heard before the order was made,

il n'a absolument pas exercé les pouvoirs discrétionnaires qu'exige cet article et, si la détermination ainsi faite est insérée dans une cotisation, cette cotisation est, dans cette mesure, irrégulière. Le point de savoir si les pouvoirs discrétionnaires ont été exercés de la manière qui s'impose est donc une question liée à la cotisation, à l'égard de laquelle la Cour est compétente. La Cour a certes le devoir de contrôler la façon dont le Ministre exerce ces pouvoirs, afin de faire en sorte que le Ministre agisse comme la loi l'ordonne. Le fait qu'elle a une compétence d'appel ne modifie pas la nature des principes à appliquer dans son devoir de contrôle; ils sont identiques à ceux qu'appliquent les tribunaux dans des affaires de certiorari et de mandamus.

Dans l'affaire *Wrights' Canadian Ropes Ltd. c. M.R.N.* [1946] R.C.S. 139, la Cour suprême a traité de l'exercice par le ministre du Revenu national de ses pouvoirs discrétionnaires, en vertu de ce qui était alors l'article 6(2) de la *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu*. A la page 157, le juge Hudson déclare:

[TRADUCTION] Dans sa décision, le Ministre ne révèle aucun motif. Il avait sans doute ce qui lui a semblé être des motifs très valables pour rendre sa décision, mais nous ne les connaissons pas. La Cour n'a pas à apprécier ces motifs, mais nous sommes fondés à les connaître, afin que nous puissions décider s'ils s'appuient ou non sur des principes solides et fondamentaux.

A la page 163, le juge Kellock cite l'arrêt *Le Roi c. Noxzema Chemical Company of Canada Ltd.* [1942] R.C.S. 178 dans lequel le juge Davis a déclaré à la page 180:

[TRADUCTION] Si, par ailleurs, on peut dire que la fonction que le Ministre tient de cet article est d'une nature quasi judiciaire, il était encore alors nécessaire que le contribuable ait équitablement la chance d'être entendu dans le litige, de corriger ou de modifier toute déclaration s'y rapportant, préjudiciable à ses intérêts.

De nouveau, à la page 168, le juge Kellock déclare:

[TRADUCTION] ... Je ne pense pas que l'appellant soit en situation de succomber dans son appel, car, ne connaissant pas le motif de la décision, il est incapable d'en dégager l'erreur. Je pense en outre qu'on ne peut pas dire que la Loi ait voulu que le silence pur et simple de la décision elle-même quant aux motifs qui sont à son origine puisse faire échouer un appel prévu par ses dispositions.

L'affaire *Randolph and World Wide Mail Services Corp. c. La Reine* [1966] R.C.É. 157 traite d'une ordonnance que le ministre des Postes a prise en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les postes*, pour interdire la livraison de courrier aux demandeurs ou à leur nom, sans leur avoir donné l'occasion d'être entendus avant que l'ordonnance ne soit rendue; dans

Jackett P. (as he then was) states the general principle at page 164:

It is a general rule that, unless Parliament has, in a particular class of matters, otherwise provided, every person has a right to be heard and to be given a fair opportunity for correcting or contradicting what is alleged against him before an order is made against him. This is a fundamental rule of British justice that is read into statutes conferring power to make decisions. It applies not only when the power to make decisions is conferred upon judicial tribunals constituted as such but whenever such a power is conferred upon administrative agencies, Ministers of the Crown or other purely executive authorities. The rule only applies, however, in the absence of any express statutory rule to the contrary, to decision making powers conferred by statute that are of the kind sometimes referred to as being of a judicial or quasi-judicial nature because they are primarily directed to the determination or abrogation of rights of members of the public by application of a statutory rule to the facts of a particular case as determined by the tribunal.

In the case of *L'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec and Montreal Catholic School Commission* [1953] 2 S.C.R. 140, Rand J. states at page 161 as follows:

... *Audi alteram partem* is a pervading principle of our law, and is peculiarly applicable to the interpretation of statutes which delegate judicial action in any form to inferior tribunals: in making decisions of a judicial nature they must hear both sides, and there is nothing in the statute here qualifying the application of that principle.

The only answer suggested to this is that the Board, being an "administrative body", can, in effect, act as it pleases. But in this we are too much the prisoners of words. In one sense of administration, in the enactment of subordinate legislation or quasi-legislation, the principle has a limited application; but in the complexity of governmental activities today, a so-called administrative board may be charged not only with administrative and executive but also with judicial functions, and it is these functions to which we must direct our attention. When of a judicial character, they affect the extinguishment or modification of private rights or interests. The rights here, some recognized and other conferred by the statute, depend for their full exercise upon findings by the Board; but they are not created by the Board nor are they enjoyed at the mere will of the Board; and the Association can be deprived of their benefits only by means of a procedure inherent in judicial process.

cette affaire, le président Jackett (aujourd'hui juge en chef) expose le principe général à la page 164:

[TRADUCTION] Il existe une règle générale selon laquelle, à moins que le Parlement n'en ait disposé autrement pour une catégorie particulière d'affaires, toute personne a le droit d'être entendue et d'avoir équitablement l'occasion de corriger ou de contredire ce qu'on allègue contre elle, avant qu'une ordonnance ne soit rendue contre elle. C'est une règle fondamentale de la justice britannique, qui figure dans les lois conférant le pouvoir de rendre des décisions. Elle s'applique non seulement lorsque le pouvoir de rendre des décisions est conféré à des tribunaux judiciaires constitués en tant que tels, mais chaque fois qu'un tel pouvoir est conféré à des organismes administratifs, aux ministres de la Couronne ou à d'autres autorités purement administratives. La règle ne s'applique toutefois, en l'absence de toute règle statutaire expresse à l'effet contraire, qu'aux pouvoirs de rendre des décisions conférés par la loi, qui sont du genre de ceux dont on dit parfois qu'ils ont une nature judiciaire ou quasi judiciaire, parce qu'ils sont orientés essentiellement vers la détermination ou l'abrogation des droits des particuliers en vertu de l'application d'une règle statutaire aux faits d'une affaire particulière que le tribunal tranche.

Dans l'arrêt *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal c. La Commission des Relations ouvrières du Québec et la Commission des Écoles catholiques de Montréal* [1953] 2 R.C.S. 140, le juge Rand déclare à la page 161 ce qui suit:

... La règle *Audi alteram partem* constitue un principe dominant de notre droit et s'applique particulièrement à l'interprétation des lois qui délèguent l'activité judiciaire sous n'importe quelle forme aux tribunaux inférieurs: en rendant des décisions d'une nature judiciaire, ils doivent entendre les deux parties et il n'y a rien dans la loi qui restreint l'application de ce principe.

La seule réfutation proposée à ce sujet consiste à dire que la Commission, étant un «organe administratif», peut en fait agir comme elle l'entend. Toutefois, en ce domaine, nous sommes trop prisonniers des mots. D'un point de vue administratif, dans les dispositions des lois secondaires ou quasi-lois, le principe a une application limitée; toutefois, dans la complexité de l'activité gouvernementale d'aujourd'hui, une soi-disant commission administrative peut être chargée non seulement de fonctions d'administration et d'exécution mais aussi de fonctions judiciaires et c'est sur ces fonctions que nous devons porter notre attention. Lorsqu'elles sont d'une nature judiciaire, elle touchent à l'extinction ou à la modification de droits ou d'intérêts privés. Le plein exercice des droits en question, dont certains sont reconnus et d'autres conférés par la loi, dépend des conclusions de la Commission; toutefois ces droits ne sont pas créés par la Commission et leur jouissance n'est pas davantage soumise à la volonté pure et simple de la Commission; l'Association ne peut être privée de leur jouissance qu'au moyen d'une procédure inhérente à une action judiciaire.

Specifically, in order for *certiorari* to be applicable, the decision attached must be one which affects the rights of subjects and in which the error of law appears on the face of the proceedings. In *Regina v. London Committee of Adjustment Ex Parte Weinstein* [1960] O.R. 225 Morden J.A., in rendering the judgment of the Court at page 234 referred with approval to the statement of Atkin L.J. in *Rex v. Electricity Commissioners* [1924] 1 K.B. 171 at pp. 204-5:

The matter comes before us upon rules for writs of prohibition and *certiorari* which have been discharged by the Divisional Court. Both writs are of great antiquity, forming part of the process by which the King's Courts restrained Courts of inferior jurisdictions from exceeding their powers. Prohibition restrains the tribunal from proceeding further in excess of jurisdiction; *certiorari* requires the record or the order of the Court to be sent up to the King's Bench Division, to have its legality inquired into, and, if necessary, to have the order quashed. It is to be noted that both writs deal with questions of excessive jurisdiction, and doubtless in their origin dealt almost exclusively with the jurisdiction of what is described in ordinary parlance as a Court of Justice. But the operation of the writs has extended to control the proceedings of bodies which do not claim to be, and would not be recognized as, Courts of Justice. Wherever any body of persons having legal authority to determine questions affecting the rights of subjects, and having the duty to act judicially, act in excess of their legal authority they are subject to the controlling jurisdiction of the King's Bench Division exercised in these writs.

Again, at page 236, Morden J.A. states:

Mr. Williston argued that where an appeal lies, then the Court has a discretion whether or not to grant *certiorari* and based this submission upon the cases, recently decided, of *Ex p. Atikokan*, [1959] O.W.N. 200 and *Reg. v. Shea Ex p. Weston*, [1959] O.R. 664. In those cases the error of law did not appear on the face of proceedings as it does in the instant case and they are therefore distinguishable.

In the case of *Local Government Board v. Arlidge* [1915] A.C. 120 referred to by McRuer C.J.H.C. in *The Queen v. Board of Broadcast Governors and The Minister of Transport, Ex parte Swift Current Telecasting Co. Ltd.* [1962] O.R. 190 at p. 197 Lord Parmoor, in referring to the failure to disclose an inspector's report, stated at pages 143-44:

Particulièrement, pour qu'une ordonnance de *certiorari* soit applicable, la décision qui s'y rattache doit être une décision qui touche les droits des personnes en cause et dans laquelle une erreur de droit ressort à la lecture des procédures. Dans l'arrêt *La Reine c. London Committee of Adjustment Ex Parte Weinstein* [1960] O.R. 225, le juge d'appel Morden, en prononçant le jugement de la Cour d'appel, a cité à la page 234, en l'approuvant, la déclaration de Lord Atkin dans l'arrêt *Le Roi c. Electricity Commissioners* [1924] 1 K.B. 171, aux pages 204 et 205:

[TRADUCTION] Nous avons à connaître dans cette affaire des règles d'obtention d'un bref de prohibition et de *certiorari*, que la «Divisional Court» a annulées. Ces deux brefs sont très anciens et faisaient partie de la procédure utilisée par les «King's Courts» pour empêcher les tribunaux inférieurs d'excéder leurs pouvoirs. Le bref de prohibition empêche le tribunal d'outrepasser sa compétence; le bref de *certiorari* prescrit d'envoyer le procès-verbal ou l'ordonnance de la Cour devant la «King's Bench Division» pour que celle-ci en examine la légalité et, si cela est nécessaire, pour qu'elle annule l'ordonnance. Il convient de remarquer que ces deux brefs traitent de questions d'abus de compétence et qu'à l'origine, ils traitaient sans aucun doute presque exclusivement de la compétence de ce que le langage ordinaire désigne sous le nom de «Court of Justice». Toutefois, le champ d'application des brefs s'est étendu au contrôle des procédures d'organismes qui ne prétendent pas être des «Courts of Justice» et qui ne seraient pas considérés comme tels. Partout où un groupe de personnes disposant du pouvoir juridique de trancher des questions touchant les droits des personnes et ayant le devoir d'agir de façon judiciaire, outrepassa les limites de son pouvoir juridique, il est soumis à la compétence de contrôle de la «King's Bench Division», énoncé dans ces brefs.

De nouveau, à la page 236, le juge Morden déclare:

[TRADUCTION] M. Williston a soutenu que, lorsqu'un appel est interjeté, la Cour a alors le pouvoir discrétionnaire d'apprécier s'il y a lieu ou non d'accorder le *certiorari* et il a fondé cette prétention sur les affaires récemment jugées, *Ex p. Atikokan*, [1959] O.W.N. 200 et *La Reine c. Shea Ex p. Weston*, [1959] O.R. 664. Dans ces affaires, l'erreur de droit ne ressortait pas à la lecture des procédures comme en l'espèce présente, et elles doivent donc être distinguées.

Dans l'arrêt *Local Government Board v. Arlidge* [1915] A.C. 120 que le juge en chef de la Haute Cour a cité dans l'arrêt *La Reine c. Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion et le ministre des Transports, Ex parte Swift Current Telecasting Co. Ltd.* [1962] O.R. 190, à la p. 197, Lord Parmoor, faisant allusion au défaut de divulgation du rapport d'un inspecteur, a déclaré aux pages 143 et 144:

If I thought that this non-disclosure deprived the respondent of a fair hearing in accord with the terms of substantial justice, I should accede to the argument on behalf of the respondent, and should hold the same view whether the appeal is to be regarded as a quasi-judicial act or as a decision on review of the administrative action of the local authority.

At this stage of the proceedings we have the affidavits from officers of the three plaintiffs, all importers who, in addition to denying that any dumping has taken place with respect to any of the women's footwear imported by them from Italy or Spain, state that they have never been confronted with any information which the Department of National Revenue had with respect to the factories from which they are importing, nor have they been given any opportunity to contradict this information nor reasons for the conclusions reached as to dumping, and in the case of Mr. Tucker's affidavit that his company was never provided with information upon which the decision to advance the export prices by 7½% and 12% respectively was reached.

In so far as the Ministerial Prescriptions of May 31, 1971 are concerned, plaintiffs' grounds for attacking these decisions can be summarized as follows:

(a) The Deputy Minister was wrong in finding that insufficient information had been furnished or was available to determine normal value under section 9 of the *Anti-Dumping Act*, or fair market value or alternatively cost of production under sections 36 and 37 of the *Customs Act*, and as a consequence in using section 11 of the *Anti-Dumping Act* and section 40 of the *Customs Act* authorizing the Ministerial Prescription of these values. While there is some doubt as to whether all parties who wished to be heard were, in fact, heard before he made this decision, or whether or not the information which had been provided to him by the answers to the questionnaire and by the importers who did make submissions was, in fact, insufficient to enable him to determine normal value, fair market value, or cost of production, there does not appear to be any error on the face of the record which would justify the quashing of his decision for this reason.

[TRADUCTION] Si je pensais que ce défaut de divulgation a privé l'intimé d'une audience juste et conforme à la vraie justice, j'accueillerais l'argumentation présentée au nom de l'intimé et je jugerais dans le même sens, que l'appel doit être considéré comme un acte quasi judiciaire ou comme une décision relative au contrôle de l'activité administrative de l'autorité locale.

A ce stade des procédures, nous avons les affidavits des dirigeants des trois compagnies demanderesse, toutes importatrices qui, en plus d'avoir nié qu'il y ait eu un dumping relativement aux chaussures pour dames qu'elles importaient d'Italie ou d'Espagne, déclarent qu'on ne leur a jamais communiqué aucun des renseignements que le ministère du Revenu national avait sur les usines exportatrices, et qu'on ne leur a pas davantage donné l'occasion de contredire ces renseignements ni les motifs des conclusions formulées à l'égard du dumping; M. Tucker, dans son affidavit, déclare que sa compagnie n'a jamais eu à sa disposition les renseignements qui ont abouti à la décision de revaloriser les prix à l'exportation respectivement de 7½% et de 12%.

Dans la mesure où les directives ministérielles du 31 mai 1971 sont en cause, les motifs des demanderesse pour attaquer ces décisions peuvent se résumer de la façon suivante:

a) Le sous-ministre a eu tort de conclure à une insuffisance des renseignements fournis ou disponibles pour déterminer la valeur normale en vertu de l'article 9 de la *Loi antidumping* ou la juste valeur marchande, ou subsidiairement le coût de production en vertu des articles 36 et 37 de la *Loi sur les douanes*, et par conséquent, en utilisant l'article 11 de la *Loi antidumping* et l'article 40 de la *Loi sur les douanes*, qui autorisent le Ministre à émettre une directive à l'égard de ces valeurs. Bien qu'il existe quelque doute sur le point de savoir si toutes les parties qui souhaitaient être entendues l'ont en fait été avant qu'il ne prenne cette décision ou sur celui de savoir si les renseignements que lui avaient fournis les réponses au questionnaire ainsi que les importateurs qui avaient présenté des mémoires étaient en fait insuffisants pour lui permettre de déterminer la valeur normale, la juste valeur marchande ou le coût de production, il ne ressort pas, semble-t-il, à la lecture

(b) There is nothing to indicate the basis on which the Minister, in applying section 11 of the *Anti-Dumping Act* and section 40 of the *Customs Act*, reached the conclusion that export prices should be advanced by 7½% in the case of women's shoes emanating from Italy and 12% for those emanating from Spain. In the absence of such explanation there is no way for plaintiffs or for the Court to conclude that these figures were reached after an examination of the material before him in the proper judicial manner. While the Court should not review his decision as to the rates arrived at, it should be satisfied that he reached these conclusions only after a fair and full appraisal of the evidence available, and did not simply select these rates arbitrarily. There is absolutely nothing to indicate in any of the material before me how the Minister arrived at his figures of 7½% in the case of Italy, and 12% in the case of Spain. There is nothing magical in these figures, and in the absence of an explanation they could just as easily have been fixed at 15% and 24% or 3% and 5%. When section 11 of the *Anti-Dumping Act* and section 40 of the *Customs Act* permit the normal value or fair market value, as the case may be, to be determined "in such manner as the Minister prescribes", surely this does not give him a free hand to prescribe percentage figures taken out of the air without any explanation as to how they were arrived at. The plaintiffs are entitled to an explanation as to how they were arrived at, and should have been given an opportunity to dispute them before a decision was reached. The Court is not in a position to decide, in the absence of any explanation, whether these figures were arrived at after a proper judicial or quasi-judicial consideration of the evidence before the Minister at the time these determinations were made. Paragraph 45 of plaintiffs' application sets out that the Department of National Revenue refused and failed to permit adjustments in the normal value applicable in all but a few cases so as to allow for turnover tax rebate amounting to 10% in the case of Spain and 5½% in the case of Italy, cash discounts of 3% in each case,

du dossier, une erreur qui justifierait l'annulation de sa décision pour ce motif.

b) Rien n'indique le fondement sur lequel le Ministre, en appliquant l'article 11 de la *Loi antidumping* et l'article 40 de la *Loi sur les douanes*, a formulé la conclusion selon laquelle les prix à l'exportation devaient être revalorisés de 7½% dans le cas des chaussures pour dames en provenance d'Italie et de 12% dans le cas de celles en provenance d'Espagne. En l'absence de ces explications, les demanderesse ou la Cour n'ont pas la possibilité de conclure qu'il est parvenu à ces chiffres après un examen judiciaire régulier des données dont il disposait. Bien que la Cour ne doive pas réviser la décision sur les taux auxquels il est parvenu, elle doit être convaincue qu'il n'a atteint ses conclusions qu'après une appréciation juste et complète de la preuve dont il disposait et qu'il n'a pas simplement choisi ces taux de façon arbitraire. Absolument rien dans les documents qui me sont soumis n'indique de quelle façon le Ministre est parvenu à ces chiffres de 7½% dans le cas de l'Italie et de 12% dans le cas de l'Espagne. Ces chiffres n'ont rien de magique et, en l'absence d'explications, on aurait pu tout aussi facilement les fixer à 15% et à 24% ou à 3% et à 5%. Lorsque l'article 11 de la *Loi antidumping* et l'article 40 de la *Loi sur les douanes* permettent de déterminer la valeur normale ou la juste valeur marchande, selon le cas, «de la manière que prescrit le Ministre», cela ne lui donne certainement pas la pleine liberté de prescrire des pourcentages pris au hasard sans fournir aucune explication sur la façon dont il y est arrivé. Les demanderesse sont fondées à obtenir une explication sur la façon d'arriver à ces pourcentages et on aurait dû leur donner la possibilité de les discuter avant qu'une décision ne soit prise. La Cour n'est pas en mesure de décider, en l'absence de toute explication, si ces chiffres ont été atteints après un examen judiciaire ou quasi judiciaire régulier de la preuve soumise au Ministre à l'époque où ces déterminations ont été faites. Le paragraphe 45 de la demande des demanderesse expose que le ministère du Revenu national a refusé et a négligé d'autoriser les corrections de la valeur normale applicables dans presque tous les

quantity discounts of 10% in each case, and discounts relating to commissions paid by the factory to salesmen in the home market for the marketing of their products not paid when the goods are exported, being in the order of 7% in the case of Spain and 5% in the case of Italy. From this it is argued that if due consideration had been given to these factors, the total of the allowances would be well above the alleged margin of dumping established by the Ministerial Prescriptions. This allegation in the pleadings has not, of course, been proved at this stage, nor is it my intention to go into the arguments raised by plaintiffs' attorney respecting the proper allowance to be made under Anti-Dumping Regulation 11 (*supra*) beyond saying that according to the letter dated September 10, 1971 from the Dominion customs appraiser to him (part of Exhibit 7) it is stated that "for adjustments for normal value purposes the Department allows the amount of any taxes and duties levied on the sale of like goods when destined for home consumption that are not borne by the goods sold to the importer in Canada. This adjustment does not cover any duties and taxes levied on the sales of component materials used in the production of like goods". This rejects any adjustment for the rebate on export of duties and taxes levied on the various stages of production of the footwear under what plaintiffs refer to in their pleadings as the "cascade" type of turnover tax system in force in Italy and Spain. Plaintiffs' counsel argued that this interpretation is contrary to the provisions of Article VI of paragraph 4 of the GATT Agreement. The fact that such arguments can be raised underlines the necessity for some explanation as to how the figures of 7½% and 12% were arrived at, such explanation being at least sufficiently detailed to enable the Court to determine that these figures were not reached as a result of an arbitrary decision without due consideration of all the facts on which the decision should be based. The absence of explanation appears to constitute an error of law on the face of the record. Moreover, the plaintiffs were not given a hearing before the Ministerial Prescriptions which affected their personal rights were made. The decision was based at

cas, de façon à tenir compte de la ristourne de l'impôt sur le chiffre d'affaire qui s'élève à 10% dans le cas de l'Espagne et à 5½% dans le cas de l'Italie, des escomptes de caisse de 3% dans chaque cas, des remises quantitatives de 10% dans chaque cas et des remises relatives aux commissions que l'usine verse aux vendeurs du marché intérieur pour la commercialisation de leurs produits, commissions qui ne sont pas versées lorsque les marchandises sont exportées et qui sont de l'ordre de 7% dans le cas de l'Espagne et de 5% dans le cas de l'Italie. A partir de ces données, les demandesses soutiennent que, si on avait tenu un compte suffisant de ces facteurs, le total des remises aurait dépassé de beaucoup la prétendue marge de dumping qu'ont retenue les directives ministérielles. Cette allégation des plaidoiries n'a certes pas été prouvée jusqu'ici et je n'ai pas non plus l'intention d'examiner les arguments soulevés par l'avocat des demandesses au sujet des déductions normales à faire en vertu de l'article 11 (précité) du Règlement antidumping, me contentant de dire que, selon la lettre du 10 septembre 1971 que l'appréciateur fédéral des douanes lui a adressée (qui fait partie de la pièce 7), «en ce qui concerne les corrections aux fins de la valeur normale, le ministère déduit le montant des taxes et droits perçus sur la vente de marchandises semblables qui, quand elles sont destinées à la consommation intérieure, ne sont pas supportés par les marchandises vendues à l'importateur au Canada. Cette correction ne s'applique pas aux droits et taxes perçus sur la vente des matières entrant dans la fabrication de marchandises semblables». Cela écarte toute correction en ce qui concerne la remise, lors de l'exportation, des droits et taxes perçus aux différentes étapes de la production des chaussures, en vertu de ce que les demandesses appellent dans leurs plaidoiries le régime des impôts «en cascade» sur le chiffre d'affaires qui est en vigueur en Italie et en Espagne. Les avocats des demandesses ont soutenu que cette interprétation est contraire aux dispositions de l'article VI de l'alinéa 4 de l'accord GATT. Le fait que ces arguments puissent être soulevés souligne la nécessité d'obtenir des explications sur la façon dont

least in part on confidential information with which the plaintiffs were not confronted nor were they given any opportunity to answer it. Moreover, it appears that at least some of the exporters were not dumping and there is no indication as to how many instances of dumping were disclosed as a result of the investigation. To apply the Ministerial Prescriptions to plaintiffs under these circumstances would seem to constitute a denial of natural justice.

(c) The question also arises as to whether either section 11 of the *Anti-Dumping Act* or section 40 of the *Customs Act* is intended to, or does in fact, permit such a broad application of the Ministerial Prescription as to apply it to all goods of a certain category coming from a given country or whether, on the contrary, the Ministerial Prescription must not be applied to each individual shipment, or at least to imports from a given exporter who has been found to be exporting at a price indicating that his goods are being dumped into Canada. In an industry such as the shoe industry there are, as was pointed out in argument, thousands of different manufacturers in each of the countries in question ranging from large factories to small home industries, each of whom may be manufacturing dozens of different lines of women's shoes. Not all of them export to Canada, but there are nevertheless a great many exporters and different styles of shoes involved. It is not surprising that when so many different shipments are involved, dumping may exist in some cases. On the other hand, it would be equally surprising to find that every model of shoe of every exporter in Spain or Italy was being exported to Canada at prices lower than

on a obtenu les chiffres de 7½% et de 12%, ces explications devant être au moins suffisamment détaillées pour permettre à la Cour d'établir si ces chiffres ont été obtenus à la suite d'une décision arbitraire sans avoir bien tenu compte de tous les faits sur lesquels la décision aurait dû s'appuyer. L'absence d'explication semble constituer l'erreur de droit qui ressort à la lecture du dossier. En outre, les demandresses n'ont pas été entendues avant que ne soient émises les directives ministérielles touchant leurs droits personnels. On a fondé la décision, du moins en partie, sur des renseignements confidentiels qui n'ont pas été communiqués aux demandresses et qu'elles n'ont pas eu l'occasion de réfuter. De plus, il semble qu'au moins certains exportateurs ne pratiquaient pas le dumping et rien n'indique combien d'exemples de dumping on a découvert à la suite de l'enquête. Appliquer les directives ministérielles aux demandresses dans de telles conditions semble constituer un déni de justice naturelle.

c) La question se pose également de savoir si l'article 11 de la *Loi antidumping* ou l'article 40 de la *Loi sur les douanes* ont pour objet d'autoriser, ou autorisent en fait, une application aussi large des directives ministérielles, de sorte qu'elles s'appliqueraient à toutes les marchandises d'une certaine catégorie provenant d'un pays donné, ou si, au contraire, la directive ministérielle ne doit pas s'appliquer à chaque expédition particulière, ou du moins aux importations en provenance d'un exportateur donné lorsqu'on a conclu que celui-ci exporte à un prix tel que ses marchandises sont sous-évaluées au Canada. Dans une industrie comme celle de la chaussure, il y a, comme le soulignent les plaidoiries, des milliers de fabricants différents dans chacun des pays en question, qui vont des grandes usines aux petites fabriques à domicile, dont chacun peut fabriquer des douzaines de genres différents de chaussures pour dames. Tous n'exportent pas au Canada, mais il y a néanmoins un grand nombre d'exportateurs et de styles différents de chaussures qui sont en cause. Il n'est pas surprenant, lorsqu'autant d'expéditions différentes sont en jeu, qu'un dumping puisse exister dans certains cas. Par ailleurs, il serait également surprenant de constater

those charged domestic customers, after making due allowances for tax rebates, discounts for quantity purchases and so forth, as permitted by the statutes and regulations. To make a global finding that dumping is taking place to the extent of 7½% and 12% respectively with respect to all women's shoes imported from either Italy or Spain and then impose on the exporter (or in practice the importer who will no doubt have to get the necessary information from the exporter) the burden of proving that in the case of each shipment of his shoes no such duty should be applied, seems to impose an undue hardship, and to constitute a reversal of the usual burden of proof. I would doubt whether the Minister can sincerely say that the normal value or fair market price of women's shoes shipped from either Italy or Spain should be increased in all cases by these percentages. If the Minister cannot proceed in this manner this would constitute an error in law on the face of the record.

For the foregoing reasons I find that plaintiffs' application for a writ of *certiorari* and prohibition against defendants should be granted and that defendants be required to certify and return to the Office of the Administrator of the Federal Court of Canada, at Ottawa, within thirty days of the date of this judgment or such further delay as this honourable Court may permit on application duly made, all records and documents relating to the investigation initiated in June 1970 and to the imposition and collection of duty and anti-dumping duty on women's footwear originating in Italy and Spain on the basis of the advance of the export prices by 7½% and 12% respectively, together with the Ministerial Prescriptions dated May 31, 1971 and the reasons for same and all things touching the same, as fully and entirely as they remain in the custody of the said defendants, together with the order to be made herein, so that this Court may further cause to be done thereupon what it shall see fit to be done, and further that defendants suspend all proceedings in virtue of the said Ministerial Prescriptions dated May 31,

que chaque modèle de chaussure de chaque exportateur d'Espagne ou d'Italie est exporté au Canada à des prix inférieurs à ceux que les clients intérieurs paient, après avoir fait les déductions voulues pour remises fiscales, réductions quantitatives, etc. qu'autorisent les lois et règlements. Faire une conclusion globale selon laquelle il y a un dumping respectif de l'ordre de 7½% et de 12% à l'égard de toutes les chaussures pour dames importées d'Italie ou d'Espagne et imposer alors à l'exportateur (ou en pratique à l'importateur qui devra sans doute obtenir les renseignements nécessaires de l'exportateur) la charge de prouver que, dans le cas de chacune des expéditions de chaussures, aucun droit semblable ne devrait être perçu, semble imposer une épreuve injuste et constituer un renversement de la charge habituelle de la preuve. Je doute que le Ministre puisse sincèrement dire que la valeur normale ou le juste prix courant des chaussures pour dames expédiées soit d'Italie soit d'Espagne doivent être augmentés dans tous les cas de ces pourcentages. Si le Ministre ne pouvait agir de cette manière, cela constituerait une erreur de droit ressortant à la lecture du dossier.

Pour les motifs qui précèdent, je conclus qu'il y a lieu d'accueillir la demande que les demanderesse ont formulée en vue d'obtenir un bref de *certiorari* et de prohibition à l'encontre des défendeurs, et que les défendeurs devront authentifier et remettre au bureau de l'Administrateur de la Cour fédérale du Canada, à Ottawa, dans un délai de trente jours à compter de la date du présent jugement ou dans tout autre délai plus long que cette Cour pourra autoriser sur demande faite en bonne et due forme, tous les dossiers et documents concernant l'enquête ouverte en juin 1970, ainsi que ceux concernant l'imposition et la perception de droits et de droits antidumping sur les chaussures pour dames en provenance d'Italie et d'Espagne sur la base d'une revalorisation respective des prix à l'exportation de 7½% et de 12%, de même que les directives ministérielles du 31 mai 1971, les motifs de celles-ci et tout ce qui les concerne, aussi complètement et entièrement qu'ils se trouvent à la garde desdits défendeurs, ainsi que l'ordonnance qui sera rendue en l'espèce, de façon que cette Cour puisse mieux

1971 and the application of them by the Deputy Minister of National Revenue, and pending final judgment herein, refrain from collecting duty and anti-dumping duty other than on the basis of the export price on women's footwear including last made dress or casual shoes and boots originating in Italy and Spain, the costs of this application to be in the event of the cause.

Dealing with defendants' motion to dismiss or strike out the pleadings, I find that it is not correct to say that, in the circumstances, the relief claimed would not be granted at least in part, nor that the pleadings disclose no reasonable cause of action, or that the Trial Division is entirely without jurisdiction. On the other hand, as already stated, the Trial Division has no jurisdiction over the preliminary determination of dumping, the final determination of dumping, or the decision of the Anti-Dumping Tribunal, all of which were made on June 1, 1971 or subsequently and it is evident therefore that certain paragraphs of plaintiffs' pleadings are immaterial and irrelevant and should be struck together with some of the conclusions of same.

Although plaintiffs' application is unnecessarily verbose and argumentative and quotes extracts from statutes, regulations, orders and correspondence at length, defendants' attack on same was directed rather to an attempt to have the proceedings dismissed altogether at this stage than to the striking of certain specific paragraphs of the application. Nevertheless, in view of my findings that the present proceedings in the Trial Division can only deal with the attack on the Ministerial Prescriptions of May 31, 1971 I will direct as follows:

(a) The Anti-Dumping Tribunal should not be included as one of defendants and it should be struck from the record. Since the only decision being attacked is that of the Minister

faire prendre à ce sujet les mesures qu'elle jugera bon de prendre, que, de plus, les défendeurs suspendent toutes les procédures intentées en vertu desdites directives ministérielles du 31 mai 1971, ainsi que leur application par les soins du sous-ministre du Revenu national, et qu'en attendant le jugement définitif de la présente affaire, il s'abstienne de percevoir les droits et les droits antidumping autrement que sur le prix à l'exportation des chaussures pour dames, y compris les chaussures ou les souliers habillés ou de ville fabriqués sur forme en provenance d'Italie et d'Espagne; les dépens de la présente demande à suivre la cause.

En ce qui concerne la requête des défendeurs visant à faire rejeter ou radier les plaidoiries, je conclus qu'il n'est pas exact de dire que, dans les circonstances présentes, le redressement réclamé ne serait pas accordé, au moins en partie, ni que les plaidoiries ne révèlent aucune cause d'action raisonnable ou que la Division de première instance n'est absolument pas compétente. Par ailleurs, comme je l'ai déjà déclaré, la Division de première instance n'a aucune compétence à l'égard de la détermination préliminaire du dumping, de la détermination finale du dumping ou de la décision du Tribunal antidumping, qui toutes sont intervenues le 1^{er} juin 1971 ou par la suite, et il est donc évident que certains paragraphes des plaidoiries des demanderessees ne sont pas essentiels, sont hors de propos et doivent être radiés ainsi que certaines de leurs conclusions.

Bien que la demande des demanderessees soit inutilement diffuse et discutable, et cite intégralement des extraits de lois, de règlements, d'ordonnances et de correspondance, l'attaque des défendeurs s'orientait plutôt vers une tentative de rejet global des procédures à ce stade que vers la radiation de certains paragraphes particuliers de la demande. Néanmoins, compte tenu de mes conclusions selon lesquelles les présentes procédures devant la Division de première instance ne peuvent concerner que la critique des directives ministérielles du 31 mai 1971, j'ordonne ce qui suit:

a) Le Tribunal antidumping ne doit pas faire partie des défendeurs et il doit être mis hors de cause. Puisque la seule décision attaquée est celle du Ministre lui-même, le sous-minis-

himself, the Deputy Minister should not remain as a defendant, even if the Ministerial Prescriptions were made on the basis of the opinion formed by the Deputy Minister, as it is the Minister who must assume the ultimate responsibility for making the prescriptions. It seems unnecessary to add Her Majesty the Queen as a defendant but I will not interfere with this at this stage of the proceedings especially since this question was not raised before me;

(b) Paragraph 55 should be struck, being a reference to hearsay and argumentative as to the motives of the Department;

(c) Paragraphs 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 72, 73 and 74 should be struck;

(d) Subparagraphs (a), (c), (d) and (e) of paragraph 75 should be struck, retaining only paragraph (b) which alleges that the onus of proving dumping and the margin of the dumping lies with the Department of National Revenue;

(e) Subparagraph (c) of paragraph 76 should be struck;

(f) The words "which had become inoperative in virtue of the decision of the Anti-Dumping Tribunal and the final determination of the Deputy Minister of National Revenue of August 27, 1971 and" should be struck from paragraph 77 so that it will now read:

77. In so acting, the Department of National Revenue continued to rely upon the Ministerial prescription dated May 31, 1971 which in any event was based on fragmentary information of a questionable nature obtained during the summer and fall of 1970;

(g) Paragraphs 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 and 99 should be struck;

(h) Paragraphs B(2) and B(5) of the conclusions of plaintiffs' claim should be struck.

The costs of this motion to strike shall be in favour of defendants.

¹ Section 29(3), dealing with the Anti-Dumping Tribunal, reads as follows:

tre ne doit pas rester au procès comme défendeur, même si les directives ministérielles ont été émises en se fondant sur l'opinion qu'il a formulée, car c'est le Ministre qui doit assumer en dernier lieu la responsabilité d'émettre les directives. Il semble inutile d'ajouter Sa Majesté la Reine comme défenderesse, mais je n'interviendrai pas dans cette question à ce stade des procédures, d'autant plus qu'elle n'a pas été soulevée devant moi;

b) Le paragraphe 55 doit être radié, car il rapporte des ouï-dire et est discutable en ce qui concerne les motifs du ministère;

c) Les paragraphes 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 72, 73 et 74 doivent être radiés;

d) Les alinéas a), c), d) et e) du paragraphe 75 doivent être radiés, en ne conservant que le seul paragraphe b), qui soutient que la charge de la preuve du dumping et de la marge de dumping incombe au ministère du Revenu national;

e) L'alinéa c) du paragraphe 76 doit être radié;

f) Les mots «qui est devenu sans effet en vertu de la décision du Tribunal antidumping et de la détermination définitive que le sous-ministre du Revenu national a faite le 27 août 1971 et» doivent être radiés du paragraphe 77, de sorte qu'il se lise désormais comme suit:

[TRADUCTION] 77. En agissant ainsi, le ministère du Revenu national continuait de se fonder sur la directive ministérielle du 31 mai 1971 qui, en tout état de cause, s'appuyait sur des renseignements fragmentaires d'une nature contestable, obtenus au cours de l'été et de l'automne de 1970;

g) Les paragraphes 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 et 99 doivent être radiés;

h) Les paragraphes B(2) et B(5) des conclusions de la réclamation des demandereses doivent être radiés.

Les défendeurs recevront les dépens de la présente requête en radiation.

¹ L'article 29(3) qui traite du Tribunal antidumping se lit de la façon suivante:

29. (3) Where evidence or information that is in its nature confidential, relating to the business or affairs of any person, firm or corporation, is given or elicited in the course of any hearing before the Tribunal, the evidence or information shall not be made public in such a manner as to be available for the use of any business competitor or rival of the person, firm or corporation.

While the necessity for such a safeguard is apparent and this justifies the Deputy Minister in supplying certain material to the Anti-Dumping Tribunal in confidence, it cannot be used to justify the failure to confront each individual exporter with any such confidential evidence as may have been obtained relating to his exports and giving him an opportunity to refute same. Despite this the questionnaire sent to individual exporters on June 8, 1970 merely states that the Deputy Minister is of the opinion that dumping is taking place and that in forming this opinion he had on hand "certain confidential information" without in any way indicating the nature of it. The exporter is, in effect, confronted with a decision based on some unspecified information which allegedly exists but which he has been given no opportunity of meeting and is invited to provide information indicating why anti-dumping duty should not be applied in his case. Should this confidential information be of such a nature that it could reveal company trade secrets, steps could be taken in line with what this court has been doing for some time whereby the information is given to the court and to counsel for the parties under their personal undertaking not to divulge it to their respective parties or to the public in general and argument is received on such matters in camera.

² These sections read as follows:

61. (1) Where this Act creates a right of appeal to the Court of Appeal or a right to apply to the Court of Appeal under section 28 to have a decision or order reviewed and set aside, such right applies, to the exclusion of any other right of appeal, in respect of a judgment, decision or order given or made after this Act comes into force, unless, in the case of a right of appeal, there was at that time a right of appeal to the Exchequer Court of Canada.

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

(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.

29. (3) Lorsque des témoignages ou des renseignements qui sont d'une nature confidentielle, relativement aux travaux ou aux affaires d'une personne, d'une firme ou d'une corporation, sont fournis ou obtenus au cours d'une audition devant le Tribunal, les témoignages ou renseignements ne seront pas rendus publics de manière à pouvoir être utilisés par un concurrent ou par un rival commercial de la personne, de la firme ou de la corporation.

Bien que la nécessité d'une telle précaution soit évidente et que ce fait justifie que le sous-ministre fournisse à titre confidentiel certains documents au Tribunal antidumping, on ne peut s'en servir pour justifier de ne pas communiquer à chaque exportateur particulier toute preuve confidentielle qui a pu être obtenue relativement à ses exportations et de ne pas lui donner la possibilité de la réfuter. Malgré cela, le questionnaire envoyé à chaque exportateur le 8 juin 1970 déclare simplement que le sous-ministre est d'avis qu'il y a eu un dumping et que, lorsqu'il a formulé cette opinion, il avait en main «certains renseignements confidentiels» sans en indiquer en aucune façon la nature. On présente en fait à l'exportateur une décision fondée sur des renseignements indéterminés, dont on prétend qu'ils existent, mais auxquels on ne lui a pas donné l'occasion de répondre, et on lui demande de fournir des renseignements indiquant pourquoi on ne devrait pas percevoir de droits antidumping dans son cas. Si ces renseignements confidentiels étaient d'une nature telle qu'ils puissent révéler des secrets commerciaux de la compagnie, on pourrait prendre des mesures, comme cette Cour l'a fait depuis quelque temps, pour que les renseignements soient donnés à la Cour et aux avocats des parties sous réserve de leur engagement personnel de ne pas les divulguer à leurs clients respectifs ou au public en général, et les plaidoiries sur ces questions seraient entendues à huis clos.

² Ces articles se lisent de la façon suivante:

61. (1) Lorsque la présente loi crée un droit d'appel devant la Cour d'appel ou le droit de demander à la Cour d'appel en vertu de l'article 28, d'examiner et rejeter une décision ou ordonnance, ce droit s'applique, à l'exclusion de tout autre droit d'appel, à un jugement, une décision ou une ordonnance rendus ou établis après l'entrée en vigueur de la présente loi, à moins que, dans le cas d'un droit d'appel, il n'y ait eu à ce moment un droit d'appel devant la Cour de l'Échiquier du Canada.

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) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire

(3) Where the Court of Appeal has jurisdiction under this section to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, the Trial Division has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of that decision or order.

Section 2(g) defines "federal board, commission or other tribunal" as follows:

2. In this Act,

(g) "federal board, commission or other tribunal" means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of *The British North America Act, 1867*; and is broad enough to include decisions by the Minister or Deputy Minister.

ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

(3) Lorsque, en vertu du présent article, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, la Division de première instance est sans compétence pour connaître de toute procédure relative à cette décision ou ordonnance.

L'article 2g) définit l'expression «office, commission ou autre tribunal fédéral» de la façon suivante:

2. Dans la présente loi,

g) «office, commission ou autre tribunal fédéral» désigne un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi, à l'exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi ainsi que des personnes nommées en vertu ou en conformité du droit d'une province ou en vertu de l'article 96 de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*; et est assez large pour s'appliquer aux décisions du Ministre ou du sous-ministre.