

T-7614-82

T-7614-82

Salco Footwear Industries Ltd. (Applicant)

v.

Minister of National Revenue, Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise, and Deputy Attorney General of Canada (Respondents)

and

Anti-dumping Tribunal (Mis-en-cause)

Trial Division, Dubé J.—Ottawa, September 30 and October 13, 1982.

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Motion for certiorari to set aside Deputy Minister's preliminary determination of dumping and Minister's determination of actual normal values of imported goods — S. 9(7) of Anti-dumping Act provides that normal value of goods imported from country where domestic prices determined by government shall be determined in manner prescribed by Minister — Direction not registered in accordance with s. 6(a) of Statutory Instruments Act — Whether direction a regulation or statutory instrument — If so, whether Deputy Minister exceeded jurisdiction by making preliminary determination of dumping based on direction not in effect because not registered — Whether Minister exceeded jurisdiction by prescribing actual normal values instead of manner of determining values — Motion dismissed — Minister of National Revenue et al. v. Creative Shoes Ltd., et al., [1972] F.C. 993 (C.A.) and In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Company Ltd., et al., [1974] 1 F.C. 22 (C.A.) authorities that phrase "as the Minister prescribes" confers legislative powers not subject to certiorari — Minister has power to make rules to be applied along with rules in statute — Preliminary determination of dumping is administrative decision (In re Anti-dumping Act and in re Sabre International Ltd., et al., [1974] 2 F.C. 704 (C.A.)) and subject to general duty of fairness — Direction made in exercise of legislative power conferred by s. 9(7) of Anti-dumping Act — Given above common law and wide ambit of definition in Statutory Instruments Act, direction is statutory instrument, but not effective because not registered — However, preliminary determination of dumping not based on ineffective direction, but on Deputy Minister's own initiative and s. 14 — No excess of jurisdiction or breach of duty of fairness because direction not registered — No excess of jurisdiction by Minister in prescribing actual values because he did prescribe manner for determining values — In any case, direction not subject to certiorari because involves exercise of legislative power — Anti-dumping Act, R.S.C. 1970, c. A-15, ss. 9(7), 11, 13(1), 14(1),(2) (as rep. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 1, s. 1), 15(1) — Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72, c. 38, ss. 2(1)(b),(d), 6(a), 9(1) — Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 40 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28.

Salco Footwear Industries Ltd. (requérante)

c.

a Le ministre du Revenu national, le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, et le sous-procureur général du Canada (intimés)

b et**Le Tribunal antidumping (mis-en-cause)**

Division de première instance, juge Dubé—
Ottawa, 30 septembre et 13 octobre 1982.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Requête visant à obtenir un bref de certiorari en vue de faire annuler la détermination préliminaire de dumping du sous-ministre ainsi que la détermination de la valeur normale des marchandises importées faite par le Ministre — L'art. 9(7) de la Loi antidumping stipule que la valeur normale des marchandises importées d'un pays où les prix intérieurs sont déterminés par le gouvernement de ce pays doit être déterminée de la manière que prescrit le Ministre — La directive n'a pas été enregistrée en conformité avec l'art. 6(a) de la Loi sur les textes réglementaires — S'agit-il d'un règlement ou d'un texte réglementaire? — S'il en est ainsi, le sous-ministre a-t-il excédé sa compétence en faisant une détermination préliminaire de dumping fondée sur une directive qui n'était pas en vigueur parce qu'elle n'avait pas été enregistrée? — Le Ministre a-t-il excédé sa compétence en déterminant la valeur normale des marchandises au lieu de prescrire la manière de déterminer cette valeur? — Requête rejetée — Dans les affaires Le ministre du Revenu national et autre c. Creative Shoes Ltd., et autres, [1972] C.F. 993 (C.A.) et In re la Loi antidumping et in re Danmor Shoe Company Ltd., et autres, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.), on a jugé que l'expression «que prescrit le Ministre» confère des pouvoirs législatifs qui ne peuvent faire l'objet d'un bref de certiorari — Le Ministre a le pouvoir d'établir des règles qu'on doit appliquer en même temps que les règles énoncées dans la loi — Une détermination préliminaire de dumping est une décision administrative (In re la Loi antidumping et in re Sabre International Ltd., et autres, [1974] 2 C.F. 704 (C.A.)) et elle est assujettie à l'obligation générale d'équité — La directive est établie dans le cadre de l'exercice du pouvoir législatif conféré par l'art. 9(7) de la Loi antidumping — Étant donné la common law mentionnée ci-dessus et la portée étendue de la définition contenue dans la Loi sur les textes réglementaires, la directive constitue un texte réglementaire, mais elle n'est pas en vigueur parce qu'elle n'a pas été enregistrée — Cependant, la détermination préliminaire de dumping est fondée non pas sur une directive qui n'est pas en vigueur mais sur la propre initiative du sous-ministre et sur l'art. 14 — Il n'y a pas d'excès de compétence ni de violation de l'obligation d'agir équitablement parce que la directive n'a pas été enregistrée — Le Ministre n'a pas excédé sa compétence en déterminant la valeur des marchandises puisqu'il a prescrit la manière dont cette valeur doit être déterminée — Quoi qu'il en soit, la directive ne peut faire

Motion for writs of *certiorari* to set aside Deputy Minister's preliminary determination of dumping and Minister's determination of actual normal values of imported goods. Subsection 9(7) of the *Anti-dumping Act* provides that the normal value of goods imported from a country where the domestic values are determined by the government shall be determined in such manner as the Minister prescribes. The Minister's direction was not registered in accordance with paragraph 6(a) of the *Statutory Instruments Act*. The applicant submits that the Minister's direction is a statutory instrument and a regulation within the meaning of paragraphs 2(1)(b) and (d) of the *Statutory Instruments Act*, and that because it was not registered the Minister's direction was not in effect when the preliminary determination of dumping was made. Subsection 9(1) of the *Statutory Instruments Act* provides that no regulation shall come into effect before the day on which it is registered. The applicant further submits that the Deputy Minister exceeded his jurisdiction by making a preliminary determination of dumping on a basis other than that provided by the Act. Finally, the applicant submits that the Minister is only empowered by the *Anti-dumping Act* to prescribe the manner in which the normal value of imported goods is to be determined and not the actual normal values. Thus, it is alleged that the Minister exceeded his jurisdiction by prescribing the value of the goods.

Held, the motion is dismissed. In *Minister of National Revenue et al. v. Creative Shoes Ltd., et al.*, [1972] F.C. 993 (C.A.), it was held that the phrase "as the Minister prescribes" confers a power to legislate. The Trial Division does not have jurisdiction to grant writs of *certiorari* to set aside Ministerial prescriptions because the Minister's power is legislative. In *In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Company Ltd., et al.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.), Ministerial prescriptions were held to be delegated legislation containing rules that, along with the rules in the statute, must be applied. A preliminary determination of dumping was held to be an administrative decision not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis in *In re Anti-dumping Act and in re Sabre International Ltd., et al.*, [1974] 2 F.C. 704 (C.A.), and therefore not subject to review under section 28 of the *Federal Court Act*. However, the Trial Division has jurisdiction to grant a writ of *certiorari* under section 18 based on a general duty of fairness resting on all public decision-makers (see *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602). Clearly, the Minister's direction was made in the exercise of the legislative power conferred by subsection 9(7) of the *Anti-dumping Act*. Given the wide ambit of the definitions of "regulation" and "statutory instrument" in section 2 of the *Statutory Instruments Act*, and the *Danmor* and *Creative Shoes* decisions, the Minister's direction was in fact a statutory instrument, made in the exercise of legislative power conferred by the *Anti-dumping Act*, and consequently a regulation which must be registered to be effective. The procedure in Part II of the *Anti-dumping Act*

l'objet d'un bref de certiorari étant donné qu'il s'agit de l'exercice d'un pouvoir législatif — *Loi antidumping*, S.R.C. 1970, chap. A-15, art. 9(7), 11, 13(1), 14(1),(2) (abrogé et remplacé par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 1, art. 1), 15(1) — *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, chap. 38, art. 2(1b),d), 6a), 9(1) — *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, chap. C-40, art. 40 — *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28.

Il s'agit d'une requête de brefs de *certiorari* visant à faire annuler la détermination préliminaire de dumping du sous-ministre et la détermination de la valeur normale des marchandises importées faite par le Ministre. Le paragraphe 9(7) de la *Loi antidumping* stipule que la valeur normale des marchandises importées d'un pays où les prix intérieurs sont déterminés par le gouvernement de ce pays doit être déterminée de la manière que prescrit le Ministre. La directive du Ministre n'a pas été enregistrée en conformité avec l'alinéa 6a) de la *Loi sur les textes réglementaires*. La requérante prétend que la directive du Ministre est un texte réglementaire et un règlement au sens des alinéas 2(1b) et d) de la *Loi sur les textes réglementaires* et qu'elle n'était pas en vigueur au moment où la détermination préliminaire de dumping a été faite parce qu'elle n'avait pas été enregistrée. Le paragraphe 9(1) de la *Loi sur les textes réglementaires* prévoit qu'aucun règlement ne doit entrer en vigueur avant la date de son enregistrement. La requérante fait en outre valoir que le sous-ministre a excédé sa compétence en faisant une détermination préliminaire de dumping sur une base autre que celle prévue par la Loi. Elle prétend enfin que la *Loi antidumping* ne confère au Ministre que le pouvoir de prescrire la manière dont la valeur normale des marchandises importées doit être déterminée et non la valeur normale elle-même. On allègue donc que le Ministre a excédé sa compétence en déterminant la valeur des marchandises.

Jugement: la requête est rejetée. Dans l'affaire *Le ministre du Revenu national et autre c. Creative Shoes Ltd., et autres*, [1972] C.F. 993 (C.A.), il a été jugé que l'expression «que prescrit le Ministre» confère un pouvoir législatif. La Division de première instance n'a pas compétence pour délivrer les brefs de *certiorari* en vue d'annuler les directives ministérielles parce que le pouvoir du Ministre est d'ordre législatif. Dans l'affaire *In re la Loi antidumping et in re Danmor Shoe Company Ltd., et autres*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.), il a été décidé que les directives ministérielles constituent une législation déléguée qui contient des règles qu'on doit appliquer en même temps que les règles énoncées dans la loi. Dans l'affaire *In re la Loi antidumping et in re Sabre International Ltd., et autres*, [1974] 2 C.F. 704 (C.A.), on a jugé qu'une détermination préliminaire de dumping est une décision de nature administrative qui n'est pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire et qu'elle ne peut donc faire l'objet d'un examen sous le régime de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Division de première instance a cependant compétence pour délivrer un bref de *certiorari* sous le régime de l'article 18, vu l'obligation générale d'agir équitablement qui incombe à toutes les instances décisionnelles publiques (voir *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602). La directive du Ministre a manifestement été établie dans le cadre de l'exercice du pouvoir législatif conféré par le paragraphe 9(7) de la *Loi antidumping*. Étant donné la portée étendue des définitions de «règlement» et de «texte réglementaire» à l'article 2 de la *Loi sur les textes réglementaires* et les décisions

indicates that it is the Deputy Minister who must cause an investigation to be initiated respecting dumping, either on his own initiative or upon receipt of a complaint. The power of the Deputy Minister to make a preliminary determination is based on the provisions of section 14. Since the preliminary determination of dumping was not based on the Minister's direction, even if the direction was not in effect because it had not been registered, the Deputy Minister did not exceed his jurisdiction by making his preliminary determination when he did. Failure to register the direction does not constitute a breach by the Deputy Minister of the principles of natural justice or of his duty of fairness. The Minister did not exceed his jurisdiction by specifying the exact amounts of normal values because he did in fact prescribe the manner in which the values were to be determined. In any case, *certiorari* does not lie against a Ministerial direction made in performance of his duties pursuant to a legislative power.

rendues dans les affaires *Danmor et Creative Shoes*, la directive du Ministre était effectivement un texte réglementaire et elle a été établie dans le cadre de l'exercice du pouvoir législatif conféré par la *Loi antidumping*; il s'agit par conséquent d'un règlement qui doit être enregistré pour être en vigueur. En vertu de la procédure prévue à la Partie II de la *Loi antidumping*, c'est le sous-ministre qui doit faire ouvrir une enquête concernant le dumping, soit de sa propre initiative, soit sur réception d'une plainte. Le pouvoir du sous-ministre de faire une détermination préliminaire découle des dispositions de l'article 14. Puisque la détermination préliminaire de dumping n'était pas fondée sur la directive du Ministre, même si cette directive n'était pas en vigueur parce qu'elle n'avait pas été enregistrée, le sous-ministre n'a pas excédé sa compétence en faisant sa détermination préliminaire au moment où il l'a fait. Le fait de ne pas avoir enregistré la directive ne constitue pas, de la part du sous-ministre, une violation des principes de la justice naturelle ou de son obligation d'agir équitablement. Le Ministre n'a pas excédé sa compétence en précisant les montants exacts des valeurs normales parce qu'en fait, il a prescrit la manière dont les valeurs devaient être déterminées. Quoi qu'il en soit, une directive établie par le Ministre dans l'exercice de ses fonctions en vertu d'un pouvoir législatif ne peut faire l'objet d'un bref de *certiorari*.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Minister of National Revenue et al. v. Creative Shoes Ltd., et al., [1972] F.C. 993 (C.A.); *In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Company Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.); *In re Anti-dumping Act and in re Sabre International Ltd., et al.*, [1974] 2 F.C. 704 (C.A.); *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602.

REFERRED TO:

Mitsui & Co. of Canada Ltd. et al. v. Minister of National Revenue et al. (1977), 2 B.L.R. 281 (F.C.T.D.).

COUNSEL:

Pierre Barnard and *Steven Chaimberg* for applicant.
Jean-Marc Aubry for respondents and mis-en-cause.

SOLICITORS:

Lapointe Rosenstein, Montreal, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents and mis-en-cause.

The following is the English version of the reasons for order rendered by

DUBÉ J.: This motion asks the Court to issue a writ of *certiorari* setting aside the preliminary

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Le ministre du Revenu national et autre c. Creative Shoes Ltd., et autres, [1972] C.F. 993 (C.A.); *In re la Loi antidumping et in re Danmor Shoe Company Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.); *In re la Loi antidumping et in re Sabre International Ltd., et autres*, [1974] 2 C.F. 704 (C.A.); *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602.

DÉCISION CITÉE:

Mitsui & Co. of Canada Ltd. et al. v. Minister of National Revenue et al. (1977), 2 B.L.R. 281 (C.F. 1^{re} inst.).

AVOCATS:

Pierre Barnard et *Steven Chaimberg* pour la requérante.
Jean-Marc Aubry pour les intimés et le mis-en-cause.

PROCUREURS:

Lapointe Rosenstein, Montréal, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés et le mis-en-cause.

Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par

LE JUGE DUBÉ: La présente requête vise l'émission d'un bref de *certiorari* cassant la détermina-

determination of dumping made by the Deputy Minister of National Revenue on August 11, 1982 pursuant to section 14¹ of the *Anti-dumping Act*, and a writ of *certiorari* setting aside the determination of the normal value of goods imported by the applicant, made by the Minister of National Revenue under subsection 9(7)² of the *Anti-dumping Act*.³

The motion further seeks to obtain a declaratory judgment, but this point was withdrawn at the request of the Court as such a declaratory judgment cannot be obtained by motion, but must result from the filing of an action.

¹ 14. (1) Where an investigation respecting the dumping of any goods has not been terminated under subsection 13(6) and the Deputy Minister, as a result of the investigation, is satisfied that

- (a) the goods have been or are being dumped, and
- (b) the margin of dumping of the dumped goods and the actual or potential volume thereof is not negligible,

he shall make a preliminary determination of dumping specifying the goods or description of goods to which such determination applies.

(2) When the Deputy Minister has made a preliminary determination of dumping in respect of any goods or description of goods, he shall

- (a) cause notice of the determination to 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, stating the reasons for such determination;
- (b) cause notice of the determination to be published in the *Canada Gazette*;
- (c) cause to be filed with the Secretary of the Tribunal notice in writing of the determination, stating the reasons therefor, together with such other material relating to the determination as may be required under the rules of the Tribunal; and
- (d) in accordance with directions given by the Minister, take such proceedings as may be necessary in order to make a final determination of dumping, in accordance with subsection 17(1), within 90 days from the date of the preliminary determination.

² 9. . . .

(7) Notwithstanding subsections (1) and (5), the normal value of any goods that are shipped directly to Canada from a country where, in the opinion of the Minister,

- (a) the government of that country has a monopoly or substantial monopoly of its export trade, or
- (b) domestic prices are substantially determined by the government of that country,

shall be determined in such manner as the Minister prescribes.

³ R.S.C. 1970, c. A-15.

tion préliminaire de dumping faite par le sous-ministre du Revenu national le 11 août 1982 en vertu de l'article 14¹ de la *Loi antidumping* et d'un bref de *certiorari* cassant la détermination de la valeur normale des marchandises importées par la requérante faite par le ministre du Revenu national en vertu du paragraphe 9(7)² de la *Loi antidumping*³.

^b La requête tend également à l'obtention d'un jugement déclaratoire, mais ce volet a été retiré à la demande de la Cour vu qu'un tel jugement déclaratoire ne peut être obtenu par voie de requête mais par le dépôt d'une action.

¹ 14. (1) Lorsqu'on n'a pas, en vertu du paragraphe 13(6), mis fin à une enquête concernant le dumping de marchandises et que le sous-ministre, par suite de l'enquête, est convaincu,

- a) que les marchandises ont été ou sont sous-évaluées, et
- b) que la marge de dumping des marchandises sous-évaluées et le volume réel ou éventuel du dumping ne sont pas négligeables,

il fait une détermination préliminaire du dumping spécifiant les marchandises ou la sorte de marchandises auxquelles cette détermination s'applique.

(2) Lorsque le sous-ministre a fait une détermination préliminaire du dumping relativement à des marchandises ou à une sorte de marchandises, il doit

- a) faire donner un avis de la détermination à l'importateur, à l'exportateur, au gouvernement du pays d'exportation, au plaignant, s'il en est, et aux autres personnes que les règlements peuvent spécifier, énonçant les motifs de cette détermination;
- b) faire publier un avis de la détermination dans la *Gazette du Canada*;
- c) faire produire au bureau du secrétaire du Tribunal un avis écrit de la détermination énonçant les motifs de cette détermination, ainsi que tout ce que les règles du Tribunal peuvent exiger de produire au sujet de la détermination; et
- d) en conformité des instructions données par le Ministre, prendre les mesures nécessaires pour faire une détermination définitive du dumping, en conformité du paragraphe 17(1), dans les 90 jours de la date de la détermination préliminaire.

² 9. . . .

(7) Nonobstant les paragraphes (1) et (5), la valeur normale de toutes marchandises qui sont expédiées directement au Canada en provenance d'un pays où, de l'avis du Ministre,

- a) le gouvernement de ce pays a un monopole ou un quasi-monopole sur son commerce d'exportation, ou
- b) les prix intérieurs sont en grande partie déterminés par le gouvernement de ce pays,

doit être déterminée de la manière que prescrit le Ministre.

³ S.R.C. 1970, chap. A-15.

On June 17, 1982 the applicant was advised by letter that in accordance with subsection 13(1)⁴ of the Act, the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise had caused an investigation to be initiated respecting the dumping of certain goods imported by the applicant from Romania.

On August 11, 1982 the applicant was advised by letter that, as a consequence of the foregoing investigation, the Deputy Minister had made a preliminary determination of dumping in accordance with subsection 14(1) of the Act, and that the normal values of the products imported (in this case boots) had been determined as indicated in an appendix to the said letter. The letter further informed the applicant that under subsection 15(1)⁵ of the Act, the goods were deemed to be entered provisionally, and that the importer should pay provisional duty or a security not greater than the margin of dumping of the said goods.

The document attached to the letter of August 11, 1982 is titled: "Notice of Preliminary Determination".

⁴ 13. (1) The Deputy Minister shall forthwith cause an investigation to be initiated respecting the dumping of any goods, on his own initiative or on receipt of a complaint in writing by or on behalf of producers in Canada of like goods, if

(a) he is of the opinion that there is evidence that the goods have been or are being dumped; and

(b) either

(i) he is of the opinion that there is evidence, or

(ii) the Tribunal advises that it is of the opinion that there is evidence,

that the dumping referred to in paragraph (a) has caused, is causing or is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods or has materially retarded or is materially retarding the establishment of the production in Canada of like goods.

⁵ 15. (1) Where the Deputy Minister has made a preliminary determination of dumping in respect of any goods or description of goods, the goods or any goods of the same description that are entered into Canada during the period commencing on the day the preliminary determination was made and ending on the day that an order or finding is made by the Tribunal with respect thereto are deemed, for all purposes of this Act, to be entered provisionally, and the importer of any goods so entered during such period shall

(a) pay or cause to be paid, on demand of the Deputy Minister, provisional duty in an amount not greater than the margin of dumping of the said goods; or

(b) post security, on demand of the Deputy Minister, in a prescribed form and in an amount or to a value not greater than the margin of dumping of the said goods.

Le 17 juin 1982, la requérante a été avisée par lettre qu'en vertu du paragraphe 13(1)⁴ de la Loi, le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise avait fait ouvrir une enquête concernant le dumping de certaines marchandises importées par la requérante de la Roumanie.

Le 11 août 1982, la requérante était avisée par lettre que le sous-ministre, suite à l'enquête précitée, avait fait une détermination préliminaire de dumping en vertu du paragraphe 14(1) de la Loi et que les valeurs normales des produits importés (en l'occurrence des bottines) avaient été déterminées conformément à une annexe à ladite lettre. La lettre informait également la requérante qu'en vertu du paragraphe 15(1)⁵ de la Loi, les marchandises sont censées être entrées temporairement et que l'importateur doit payer un droit temporaire ou une caution ne dépassant pas la marge de dumping desdites marchandises.

Le document annexé à la lettre du 11 août 1982 est intitulé: "Avis de détermination préliminaire".

⁴ 13. (1) Le sous-ministre fait ouvrir immédiatement une enquête concernant le dumping de marchandises, de sa propre initiative ou sur réception d'une plainte écrite portée par des producteurs de marchandises semblables au Canada ou en leur nom,

a) s'il est d'avis qu'il y a des éléments de preuve indiquant que les marchandises ont été ou sont sous-évaluées; et

b) si

(i) il est d'avis qu'il y a des éléments de preuve, ou

(ii) le Tribunal fait savoir qu'il est d'avis qu'il y a des éléments de preuve

indiquant que le dumping mentionné à l'alinéa a) a causé, cause ou est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables ou a retardé ou retarde sensiblement la mise en production au Canada de marchandises semblables.

⁵ 15. (1) Lorsque le sous-ministre a fait une détermination préliminaire du dumping relativement à des marchandises ou à une sorte de marchandises, les marchandises ou toutes marchandises de la même sorte, qui entrent au Canada au cours de la période commençant à la date où la détermination préliminaire a été faite et se terminant à la date où le Tribunal rend une ordonnance ou prend des conclusions relativement au dumping, sont censées, à toutes les fins de la présente loi, être entrées temporairement, et l'importateur de marchandises ainsi entrées au cours de cette période doit

a) payer ou faire payer, sur demande du sous-ministre, un droit temporaire dont le montant ne dépasse pas la marge de dumping desdites marchandises; ou

b) fournir, sur demande du sous-ministre, en une forme prescrite, une caution dont le montant ou la valeur ne dépasse pas la marge de dumping desdites marchandises.

nation respecting lined lace-up style footwear originating in or exported from Romania". In the first paragraph, titled: "Preliminary Determination", it states that as the result of an investigation initiated on June 17, 1982, the Deputy Minister is of the opinion that the boots in question imported from Romania were or are being dumped and that the margin of dumping and the actual or potential volume of the dumped goods are not negligible. In the third paragraph, titled "Statement of Reasons", it states that the Minister is of the opinion that domestic prices in Romania are substantially determined by the government of that country, and that in such circumstances normal values are usually determined on the basis of sales of like goods in a third country having a market economy. The statement indicates that, in this case, the seasonality of the delivery of winter boots has caused the Minister to be of the opinion that normal values should be determined in a more expeditious fashion: "Accordingly, the Minister has prescribed, pursuant to subsection 9(7) of the Act, normal values for the Romanian goods which are based on the cost of production of like goods in Canada plus an amount for selling and administrative costs and for profits". The paragraph concludes: "In the event of an injury finding by the Anti-dumping Tribunal with respect to the subject goods, it is intended that normal values for a final determination will be determined on the basis of sales of like goods in a third country".

Attached to this statement, which contains a number of other paragraphs, is a schedule of normal values, which includes a description of the boots and their valuations.

It was admitted that this direction by the Minister, made pursuant to subsection 9(7) of the Act, was not registered by the Clerk of the Privy Council in accordance with paragraph 6(a)⁶ of the *Statutory Instruments Act*.⁷

Counsel for the applicant initially submitted that this direction by the Minister is a statutory instrument and a regulation within the meaning of

⁶ 6. Subject to subsection (1) of section 7, the Clerk of the Privy Council shall register

(a) every regulation transmitted to him pursuant to subsection (1) of section 5;

⁷ S.C. 1970-71-72, c. 38.

concernant les chaussures montantes doublées, à lacet, originaires ou exportées de Roumanie». Au premier paragraphe, intitulé: «Détermination préliminaire», il est écrit qu'à la suite d'une enquête ouverte le 17 juin 1982, le sous-ministre est d'avis que les bottines en question importées de la Roumanie ont été ou sont sous-évaluées et que la marge de dumping et le volume réel ou éventuel du dumping ne sont pas négligeables. Au troisième paragraphe intitulé: «Énoncé des raisons», il est écrit que le Ministre est d'avis que les prix intérieurs en Roumanie sont en grande partie déterminés par le gouvernement de ce pays et que, dans les circonstances, les valeurs normales sont habituellement déterminées à partir de ventes de marchandises semblables dans un troisième pays d'économie libre. Par contre, la déclaration prescrit que, vu le marché saisonnier de ces bottines d'hiver, le Ministre est d'avis que les valeurs normales doivent être déterminées de façon plus expéditive: «En conséquence, le Ministre a prescrit, en vertu des dispositions du paragraphe 9(7) de la Loi, des valeurs normales pour ces marchandises roumaines basées sur le coût de production de marchandises semblables au Canada, plus un montant pour la vente, les frais administratifs et les profits». Le paragraphe conclut que «si le Tribunal antidumping décide qu'il y a un dommage causé par l'importation de ces marchandises, alors la valeur normale pour la détermination finale sera déterminée à partir de ventes de marchandises semblables dans un troisième pays».

Annexée à cette déclaration, laquelle comprend quelques autres paragraphes, se trouve la cédule des valeurs normales, laquelle comprend la description des bottines et les évaluations.

Il est admis que cette directive du Ministre, établie en vertu du paragraphe 9(7) de la Loi, n'a pas été enregistrée par le greffier du Conseil privé en vertu de l'alinéa 6a)⁶ de la *Loi sur les textes réglementaires*.⁷

Le procureur de la requérante soumet dans un premier temps que cette directive du Ministre constitue un texte réglementaire et un règlement

⁶ 6. Sous réserve du paragraphe (1) de l'article 7, le greffier du Conseil privé doit enregistrer

a) tout règlement qui lui est transmis en application du paragraphe (1) de l'article 5;

⁷ S.C. 1970-71-72, chap. 38.

the *Statutory Instruments Act*, and that as it was not registered the said direction was not in effect on the date when the preliminary determination of dumping was made against the applicant. Subsection 9(1)⁸ of that Act clearly provides that no regulation shall come into effect before the day on which it is registered. He therefore submitted that the Deputy Minister exceeded his jurisdiction by making a preliminary determination of dumping on a basis other than that provided by the Act.

The term "regulation" is defined as follows in paragraph 2(1)(b) of the *Statutory Instruments Act*:

2. (1) In this Act,

(b) "regulation" means a statutory instrument

- (i) made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament, or
- (ii) for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament,

and includes a rule, order or regulation governing the practice or procedure in any proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament, and any instrument described as a regulation in any other Act of Parliament;

The phrase "statutory instrument" is defined in paragraph 2(1)(d) of the same Act as follows:

2. ...

(d) "statutory instrument" means any rule, order, regulation, ordinance, direction, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

- (i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of

⁸ 9. (1) No regulation shall come into force on a day earlier than the day on which it is registered unless

- (a) it expressly states that it comes into force on a day earlier than that day and is registered within seven days after it is made, or
- (b) it is a regulation of a class that, pursuant to paragraph (b) of section 27, is exempted from the application of subsection (1) of section 5,

in which case it shall come into force, except as otherwise authorized or provided by or under the Act pursuant to which it is made, on the day on which it is made or on such later day as may be stated in the regulation.

au sens de la *Loi sur les textes réglementaires* et que, n'ayant pas été enregistrée, ladite directive n'était pas en vigueur à la date où la détermination préliminaire de dumping a été faite à l'encontre de la requérante. Le paragraphe 9(1)⁸ de cette Loi stipule clairement qu'aucun règlement ne doit entrer en vigueur avant la date de son enregistrement. Il soumet donc qu'en conséquence, le sous-ministre a excédé sa juridiction en émettant une détermination préliminaire de dumping sur une base autre que celle prévue par la Loi.

Le terme «règlement» est défini comme suit à l'alinéa 2(1)b) de la *Loi sur les textes réglementaires*:

2. (1) Dans la présente loi,

b) «règlement» désigne un texte réglementaire

- (i) établi dans l'exercice du pouvoir législatif conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, ou
- (ii) pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime,

et comprend une règle, une ordonnance ou un règlement régissant la pratique ou la procédure dans toute instance devant un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire établi par une loi du Parlement ou sous son régime, de même qu'un texte que toute autre loi du Parlement désigne comme règlement;

L'expression «texte réglementaire» est définie à l'alinéa 2(1)d) de la même Loi comme suit:

2. ...

d) «texte réglementaire» désigne une règle, un décret, un arrêté, un ordre, un règlement, une ordonnance, une directive, une formule, un tarif de dépens, frais, honoraires ou droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un règlement administratif, une résolution ou tout autre texte établi

- (i) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une per-

⁸ 9. (1) Aucun règlement ne doit entrer en vigueur avant la date de son enregistrement à moins

- a) qu'il ne déclare expressément qu'il entrera en vigueur à une date antérieure à celle de son enregistrement et qu'il ne soit enregistré dans les sept jours après qu'il a été établi, ou
- b) qu'il ne s'agisse d'un règlement d'une catégorie qui, en application de l'alinéa b) de l'article 27, est soustraite à l'application du paragraphe (1) de l'article 5,

auquel cas il entrera en vigueur, sauf si le contraire est autorisé ou prévu par la loi en application de laquelle il est établi ou sous son régime, le jour où il est établi ou à la date postérieure qui peut être indiquée dans le règlement.

powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates, or

(ii) by or under the authority of the Governor in Council, otherwise than in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament,

but does not include

(iii) any such instrument issued, made or established by a corporation incorporated by or under an Act of Parliament unless

(A) the instrument is a regulation and the corporation by which it is made is one that is ultimately accountable, through a Minister, to Parliament for the conduct of its affairs, or

(B) the instrument is one for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament,

(iv) any such instrument issued, made or established by a judicial or quasi-judicial body, unless the instrument is a rule, order or regulation governing the practice or procedure in proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament,

(v) any such instrument in respect of which, or in respect of the production or other disclosure of which, any privilege exists by law or whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision or the determination of policy, or in the ascertainment of any matter necessarily incidental thereto, or

(vi) an ordinance of the Yukon Territory or the Northwest Territories or any instrument issued, made or established thereunder.

(2) In applying paragraph (b) of subsection (1) for the purpose of determining whether or not an instrument described in subparagraph (iii) of paragraph (d) of that subsection is a regulation, such instrument shall be deemed to be a statutory instrument, and any instrument accordingly determined to be a regulation shall be deemed to be a regulation for all purposes of this Act.

In *Minister of National Revenue et al. v. Creative Shoes Ltd., et al.*,⁹ the Federal Court of Appeal held that *certiorari* and prohibition proceedings do not lie to remove into the Trial Division of this Court the record relating to the making by the Minister of National Revenue of certain prescriptions purporting to be made in the exercise of powers conferred on him by section 40¹⁰ of the *Customs Act*¹¹ and

⁹ [1972] F.C. 993 (C.A.).

¹⁰ 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.

¹¹ R.S.C. 1970, c. C-40.

sonne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte, ou

(ii) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, autrement que dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime,

a mais ne comprend pas

(iii) un texte de ce genre établi par une corporation constituée par une loi du Parlement ou sous son régime, à moins

(A) que le texte ne soit un règlement et que la corporation par laquelle il est établi n'ait en dernier lieu à répondre devant le Parlement, par l'intermédiaire d'un Ministre, de la conduite de ses affaires, ou

(B) qu'il ne s'agisse d'un texte pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime,

(iv) un texte de ce genre établi par un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire, à moins que le texte ne soit une règle, une ordonnance ou un règlement régissant la pratique ou la procédure dans toute instance devant un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire établi par une loi du Parlement ou sous son régime,

(v) un texte de ce genre qui est soumis ou dont la production ou autre forme de divulgation est soumise à des restrictions prévues par le droit ou dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou aider à prendre une décision ou à fixer une ligne de conduite, ou à vérifier une question qui en découle nécessairement, ou

(vi) une ordonnance du territoire du Yukon ou des territoires du Nord-Ouest ou un texte établi sous le régime d'une telle ordonnance.

(2) Dans l'application de l'alinéa b) du paragraphe (1) aux fins de déterminer si un texte visé au sous-alinéa (iii) de l'alinéa d) de ce paragraphe est un règlement ou non, un tel texte est censé être un texte réglementaire, et tout texte qui, en conséquence, est déterminé comme étant un règlement est censé être un règlement aux fins de la présente loi.

Dans l'affaire *Le ministre du Revenu national et autre c. Creative Shoes Ltd., et autres*,⁹ la Cour d'appel fédérale a décidé que des procédures de *certiorari* et de prohibition ne sont pas recevables pour faire remettre à la Division de première instance de cette Cour le dossier concernant certaines directives que le ministre du Revenu national a établies dans l'exercice des pouvoirs que lui confèrent l'article 40¹⁰ de la *Loi sur les douanes*¹¹ et

⁹ [1972] C.F. 993 (C.A.).

¹⁰ 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.

¹¹ S.R.C. 1970, chap. C-40.

section 11¹² of the *Anti-dumping Act*, and to prohibit the Minister of National Revenue from collecting duties based thereon pending the determination of their validity. Like subsection 9(7) of the *Anti-dumping Act*, these two sections provide that the fair market value "shall be determined in such manner as the Minister prescribes". The Court of Appeal held that the power vested in the Minister is legislative in nature, not judicial or quasi-judicial, and accordingly that the Trial Division had no jurisdiction under section 18¹³ of the *Federal Court Act*.¹⁴ Thurlow J. (as he then was) held that the phrase "as the Minister prescribes" is an apt one to confer a power to legislate. He said that the scheme of these provisions is to confer on the Deputy Minister administrative authority and responsibility, and to reserve to the Minister the power to supplement by prescriptions of a legislative nature the rules for determination of value contained in the provisions. In his view, the word "prescribes" differs from the words "determines" or "decides", and connotes the making of a rule to be followed: the Minister does not decide the value of the goods but provides the manner of determining such value when the method prescribed by the Act cannot be applied.

This decision assists the applicant in the sense that the learned Judge regarded the direction by the Minister as the making of a rule to be followed, and thus a regulation; on the other hand, it establishes that the *certiorari* procedure is not admissible in connection with such a direction.

¹² 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.

¹³ 18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

¹⁴ R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

l'article 11¹² de la *Loi antidumping*, et pour interdire au ministre du Revenu national de percevoir les droits qui en découlent au cours de la détermination de leur validité. Ces deux articles, tout a comme le paragraphe 9(7) de la *Loi antidumping*, prévoient que la juste valeur «doit être déterminée de la manière que prescrit le Ministre». La Cour d'appel a décidé que le pouvoir dont était investi le Ministre est de nature législative, non judiciaire ou b quasi judiciaire, et donc que la Division de première instance n'a pas juridiction en vertu de l'article 18¹³ de la *Loi sur la Cour fédérale*¹⁴. Le juge Thurlow (maintenant juge en chef) a trouvé que l'expression «que prescrit le Ministre» confère c d'une façon régulière le pouvoir de légiférer. Il dit que l'esprit de ces dispositions est de conférer au sous-ministre la compétence et la responsabilité d'administratives et de réserver au Ministre le pouvoir de compléter par des dispositions de nature d législative les règles de détermination de la valeur figurant aux dispositions. Selon lui, le mot «prescrit» est différent des mots «établit» ou «décide» et sous-entend la formulation d'une règle à suivre: le Ministre ne décide pas de la valeur des marchandises mais prescrit le moyen de déterminer cette e valeur lorsque la méthode prévue par la Loi ne peut s'appliquer.

f Cette décision aide la requérante dans le sens que le savant juge considère la directive du Ministre comme étant la formulation d'une règle à suivre, donc un règlement; par contre, elle établit que la procédure de *certiorari* n'est pas recevable à l'égard d'une telle directive.

¹² 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.

¹³ 18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

b) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral.

¹⁴ S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10.

In *In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Company Ltd., et al.*¹⁵ Jackett C.J. referred to the aforementioned decision of the Court of Appeal, and concluded that the rules prescribed by the Minister under the two aforesaid sections should be regarded as regulations. He said the following at pages 24-25:

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

The applicant therefore concludes that this direction by the Minister pursuant to subsection 9(7) of the *Anti-dumping Act* constitutes a statutory instrument within the meaning of section 2 of the *Statutory Instruments Act*, and that, as it was not registered, it was not in effect on the date when the determination was made. Consequently, it submitted, even if this Court does not have jurisdiction to issue a writ of *certiorari* setting aside the directions of the Minister, it nonetheless has complete jurisdiction to issue such a writ against the administrative decisions of the Deputy Minister, as the latter was attempting to implement a direction or regulation that was not in effect.

In *In re Anti-dumping Act and in re Sabre International Ltd., et al.*,¹⁶ Jackett C.J. held that a preliminary determination of dumping made by the Deputy Minister pursuant to subsection 14(1) of the *Anti-dumping Act* is a decision or order of an administrative nature not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis; it is therefore not a decision or order that is subject to review under section 28 of the *Federal Court Act*. In the course of his reasons the learned Judge sought to discern the scheme of the *Anti-dumping Act*, and this passage [at pages 706-707] should be specially noted:

¹⁵ [1974] 1 F.C. 22 (C.A.).

¹⁶ [1974] 2 F.C. 704 (C.A.).

Dans l'affaire *In re la Loi antidumping et in re Danmor Shoe Company Ltd., et autres*¹⁵, le juge en chef Jackett reprend la décision précitée de la Cour d'appel et en arrive à la conclusion que les règles prescrites par le Ministre en vertu des deux articles précités doivent être considérées comme des règlements. Voici ce qu'il dit à la page 24:

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

La requérante en conclut donc que la présente directive du Ministre en vertu du paragraphe 9(7) de la *Loi antidumping* constitue un texte réglementaire au sens de l'article 2 de la *Loi sur les textes réglementaires* et que, n'ayant pas été enregistrée, elle n'était pas en vigueur à la date où la détermination a été effectuée. Conséquemment, soumet-elle, même si cette Cour n'a pas juridiction pour émettre un bref de *certiorari* cassant les directives du Ministre, elle a tout de même entière juridiction pour émettre un tel bref à l'encontre des décisions administratives du sous-ministre alors que ce dernier tentait d'appliquer une directive ou un règlement non en vigueur.

Dans l'affaire *In re la Loi antidumping et in re Sabre International Ltd., et autres*¹⁶, le juge en chef Jackett a décidé qu'une détermination préliminaire de dumping faite par le sous-ministre en vertu du paragraphe 14(1) de la *Loi antidumping* est une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, donc pas une décision ou ordonnance susceptible d'examen en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans le cours de son raisonnement le savant juge tente de saisir l'économie de la *Loi antidumping* et ce passage [aux pages 706 et 707] vaut d'être souligné:

¹⁵ [1974] 1 C.F. 22 (C.A.).

¹⁶ [1974] 2 C.F. 704 (C.A.).

The scheme of the *Anti-dumping Act* is difficult to discern from a simple reading of the Act. In effect, it imposes a dumping duty in respect of the importation of goods of a certain class when certain consequences are found by the Anti-dumping Tribunal to flow from "dumping" goods of that class. The preliminary determination by the Deputy Minister is a step in the course of the normal processing of a matter towards such a finding of the Tribunal. The Tribunal's finding itself must be made on a quasi-judicial basis (compare *Magnasonic Canada Limited v. Anti-dumping Tribunal* [1972] F.C. 1239) and there is a procedure, in respect of each importation, for determination, on a quasi-judicial or judicial basis, of the questions whether there was dumping and whether the goods imported fell within the Tribunal's finding. Having regard to such decisions as that of the Supreme Court of Canada in *The Queen v. Randolph*, ([1966] S.C.R. 260) I am of the view that the Deputy Minister's preliminary determination is not required to be made on a quasi-judicial basis. I do not come to this conclusion without considerable doubt as to its correctness. I have taken into consideration the requirements of section 13(5) re notices of the investigation preceding the preliminary determination and also the fact that the Canadian manufacturer whose complaint gives rise to the Deputy Minister's investigation may have no recourse in certain circumstances adverse to him. I have also taken into account the nature of the matters to be investigated by the Deputy Minister and the adverse effect on the carrying out of the scheme of the Act that would be occasioned by an investigation such as would be necessary to make the preliminary determination on a quasi-judicial basis.

A recent decision of the Supreme Court of Canada, *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*,¹⁷ held that section 18 vests in the Trial Division the jurisdiction to grant the common law remedy of *certiorari*, and this remedy is based on a general duty of fairness resting on all public decision-makers.

At the start of his argument counsel for the respondents and the mis-en-cause filed at the request of the Court all the documents in the Department's records which might constitute the direction or regulation of the Minister. He filed the first document, titled "Deputy Minister's Decision", which was in fact the preliminary determination by the latter dated August 11, 1982. The second document is a letter from the Deputy Minister to the Minister dated August 10, 1982 recommending that he prescribe that the normal values of the goods be determined in the manner indicated. The third document is a memorandum from the Minister to the Deputy Minister dated August 11, 1982, the heading of which reads as follows:

¹⁷ [1980] 1 S.C.R. 602.

Il est difficile, à la simple lecture, de saisir l'économie de la *Loi antidumping*. En effet, elle impose un droit de dumping à l'occasion de l'importation de marchandises d'une certaine catégorie, quand le Tribunal antidumping constate que certaines conséquences découlent de la «sous-évaluation» des marchandises de cette catégorie. La détermination préliminaire du Sous-ministre est une étape de la procédure normale conduisant à une telle constatation de la part du Tribunal. La constatation même du Tribunal doit suivre un processus quasi judiciaire (comparer avec l'arrêt *Magnasonic Canada Limited c. Le Tribunal Antidumping*, [1972] C.F. 1239) et il existe une procédure, par importation, pour déterminer sur une base judiciaire ou quasi judiciaire s'il y a eu dumping et si les marchandises importées sont visées par la décision du Tribunal. Compte tenu des arrêts, tel que celui de la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *La Reine c. Randolph* ([1966] R.C.S. 260), j'estime que la détermination préliminaire du Sous-ministre ne doit pas être faite sur une base quasi judiciaire. Ce n'est pas sans de sérieux doutes sur sa justesse que je suis arrivé à cette conclusion. J'ai pris en considération les exigences de l'article 13(5), concernant les avis d'enquête précédent [sic] la détermination préliminaire et aussi le fait que le fabricant canadien dont la plainte a donné lieu à l'enquête du Sous-ministre, peut n'avoir aucun recours dans certaines circonstances qui lui sont préjudiciables. J'ai aussi tenu compte de la nature des éléments qui devaient faire l'objet de l'enquête du Sous-ministre et des conséquences contraires à l'économie de la Loi qu'entraînerait le type d'enquête qu'il aurait fallu mener si la détermination préliminaire devait se faire selon un processus quasi judiciaire.

Une décision récente de la Cour suprême du Canada, *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*¹⁷, a établi que l'article 18 confère à la Division de première instance le pouvoir d'accorder le recours de *common law* de *certiorari*, lequel recours se fonde sur l'obligation générale d'agir avec équité qui incombe à toutes les instances décisionnelles publiques.

Au début de son argumentation, le procureur des intimés et du mis-en-cause a produit à la demande de la Cour tous les documents au dossier du Ministère qui pourraient constituer la directive ou le règlement du Ministre. Il a produit un premier document intitulé: «Décision du sous-ministre», en l'occurrence la détermination préliminaire de ce dernier en date du 11 août 1982. Un deuxième document est une lettre du sous-ministre au Ministre en date du 10 août 1982 lui recommandant de prescrire que la valeur normale des marchandises soit déterminée de la façon que l'on connaît. Un troisième document est un mémorandum du Ministre au sous-ministre en date du 11 août 1982 dont l'intitulé se lit comme suit: «Objet:

¹⁷ [1980] 1 R.C.S. 602.

“Subject: Lined lace-up style footwear with a shaft of padded or quilted appearance, made of man-made material or leather cemented to a unit sole, commonly known as a balloon boot or pillow boot, originating in or exported from Romania”. The next paragraph, headed “Normal Value”, reads as follows:

I hereby prescribe, pursuant to subsection 9(7) of the Anti-dumping Act, that because Romanian domestic prices are substantially determined by the government of that country, the normal values of the above-captioned goods shall be, in Canadian funds, as follows:

Height of Boot	Normal Value	
	Men's	Ladies' and Boys'
5"	\$30.20	\$26.36
5½"	\$31.00	\$27.16
6"	\$31.79	\$27.96
6½"	\$32.59	\$28.76
7½"	—	\$30.37

The final paragraph is headed “Export Price”, and reads as follows:

I hereby prescribe, pursuant to section 11 of the Anti-dumping Act, that where information is not available to permit the determination of the export price of the above-captioned goods pursuant to section 10 of the Act, the export price shall be the importer's purchase price for the goods less an amount equal to 11 percent of that export price, for export charges.

Both counsel agreed that it is in fact the latter document which constitutes the Minister's direction.

It has then to be decided whether the document in question is a statutory instrument within the meaning of the provisions of the *Statutory Instruments Act*, and in particular pursuant to the provisions of paragraphs 2(1)(b) and 2(1)(d) of the Act.

At the outset, it is clear that the Minister's direction was made in the exercise of the legislative power conferred by an Act of Parliament, in the case at bar the *Anti-dumping Act*, and in particular subsection 9(7) cited above. Then, it can be seen that the legislator has given a very wide and inclusive definition of the word “regulation”, embracing the following related terms: a rule, order or regulation governing practice or procedure.

The phrase “statutory instrument” is even wider and means any rule, order, regulation, ordinance,

Chaussures montantes doublées à lacet, avec tige d'aspect rembourré ou matelassé, en matière synthétique ou en cuir collé à une semelle monopièce, communément désignées bottes ballons ou bottes de style ‘pillow’, originaires ou exportées de Roumanie». Le paragraphe suivant intitulé «Valeur normale» se lit comme suit:

Je déclare, par la présente, conformément au paragraphe 9(7) de la Loi antidumping, que puisque les prix nationaux roumains sont en grande partie déterminés par le gouvernement de ce pays, les valeurs normales pour les produits mentionnés ci-dessus sont, en fonds canadiens, comme suit:

Hauteur de la botte	Valeur normale	
	Pour hommes	Pour femmes et garçons
5"	\$30.20	\$26.36
5½"	\$31.00	\$27.16
6"	\$31.79	\$27.96
6½"	\$32.59	\$28.76
7½"	—	\$30.37

Le paragraphe final est intitulé: «Prix à l'exportation» et se lit comme suit:

Je déclare, par la présente, conformément à l'article 11 de la Loi antidumping, que lorsque les informations ne sont pas disponibles pour permettre la détermination du prix à l'exportation des produits mentionnés ci-dessus conformément à l'article 10 de la Loi, le prix à l'exportation est le prix d'achat de l'importateur pour les produits moins un montant égal à onze (11) pour cent de ce prix à l'exportation, pour les frais d'exportation.

Les deux procureurs en conviennent que c'est bien ce dernier document qui constitue la directive du Ministre.

Reste à savoir si le document en question est un texte réglementaire au sens des dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires* et plus particulièrement en vertu des dispositions des alinéas 2(1)(b) et 2(1)(d) de la Loi.

Au départ, il est manifeste que la directive du Ministre est établie dans l'exercice du pouvoir législatif conféré par une loi du Parlement, en l'occurrence la *Loi antidumping* et plus particulièrement le paragraphe 9(7) précité. Ensuite, il est visible que le législateur a prévu une définition très vaste et très compréhensive du mot «règlement», laquelle définition embrasse les termes connexes suivants: une règle, une ordonnance, un règlement régissant la pratique ou la procédure.

L'expression «texte réglementaire» est encore plus large et désigne une règle, un décret, un

direction, form, tariff of costs or fees, by-law, resolution or other instrument made in the execution of a power conferred by an Act of Parliament. Paragraph 2(1)(d) creates specific exceptions which are not related to the foregoing direction of the Minister.

The wide ambit of these two definitions and the judgments of Thurlow and Jaccett C.J.J. cited above have persuaded me that the direction of the Minister dated August 11, 1982 is in fact a statutory instrument made in the exercise of the legislative power conferred by the *Anti-dumping Act*, and consequently a regulation which must be registered under section 6 of the *Statutory Instruments Act*, and which under the provisions of section 9 of that Act cannot come into effect before the day of its registration. Does it follow that the Deputy Minister exceeded his jurisdiction by making a preliminary determination of dumping based on a direction which had not come into effect, as the applicant argues?

The first question that arises is whether the preliminary determination of the Deputy Minister is really based on the Minister's direction. A summary review of the procedure provided in Part II of the *Anti-dumping Act* indicates that it is the Deputy Minister who must forthwith cause an investigation to be initiated respecting dumping, either on his own initiative or on receipt of a complaint. Where an investigation has not been terminated and the Deputy Minister is satisfied that the goods have been dumped and the margin of dumping and volume are not negligible, it is he who must make a preliminary determination, and this determination must specify the goods or merchandise to which such determination applies.

The procedure to be followed by the Deputy Minister is examined in detail in a judgment of my brother Cattanach J. in *Mitsui & Co. of Canada Ltd. et al. v. Minister of National Revenue et al.*¹⁸ This passage, taken from page 290, clearly summarizes the function of the Deputy Minister.

I accept that the object of the Anti-dumping Act is to protect the interest of the Canadian public from dumped goods which might cause material injury or retard the production of like goods in Canada. That being so, the Deputy Minister is

¹⁸ (1977), 2 B.L.R. 281 (F.C.T.D.).

arrêté, un ordre, un règlement, une ordonnance, une directive, une formule, un tarif de dépens, un règlement administratif, une résolution ou tout autre texte établi dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement. L'alinéa 2(1)d) prévoit des exceptions précises lesquelles ne s'apparentent pas à la directive précitée du Ministre.

La vaste portée de ces deux définitions ainsi que les jugements précités des juges en chef Thurlow et Jaccett me convainquent que la directive du Ministre en date du 11 août 1982 est bien un texte réglementaire établi dans l'exercice du pouvoir législatif conféré par la *Loi antidumping* et donc un règlement devant être enregistré en vertu de l'article 6 de la *Loi sur les textes réglementaires* et ne devant pas entrer en vigueur avant la date de son enregistrement en vertu des dispositions de l'article 9 de cette Loi. Est-ce qu'il s'ensuit que le sous-ministre a excédé sa juridiction en émettant une détermination préliminaire de dumping basée sur une directive non entrée en vigueur, comme le prétend la requérante?

La première question qui se pose est de savoir si vraiment la détermination préliminaire du sous-ministre est fondée sur la directive du Ministre. Une revue succincte de la procédure prévue à la Partie II de la *Loi antidumping* indique que c'est le sous-ministre qui doit faire ouvrir immédiatement une enquête concernant le dumping, soit de sa propre initiative ou soit sur réception d'une plainte. Lorsqu'on n'a pas mis fin à une enquête et que le sous-ministre est convaincu que des marchandises sont sous-évaluées et que la marge de dumping et le volume ne sont pas négligeables, c'est lui-même qui doit faire une détermination préliminaire, laquelle détermination spécifie les marchandises ou la marchandise auxquelles cette détermination doit s'appliquer.

La procédure à suivre par le sous-ministre est relevée en détail dans un jugement de mon collègue le juge Cattanach dans l'affaire *Mitsui & Co. of Canada Ltd. et al. v. Minister of National Revenue et al.*¹⁸. Ce passage puisé à la page 290 résume bien le rôle du sous-ministre.

[TRADUCTION] J'admets que la Loi antidumping vise à protéger le public canadien contre des marchandises sous-évaluées qui pourraient causer un préjudice sensible ou retarder la production de marchandises semblables au Canada. Pour rem-

¹⁸ (1977), 2 B.L.R. 281 (C.F. 1^{re} inst.).

required by the Act to embark upon an investigation. That investigation is for the purpose of enabling the Deputy Minister to be satisfied that goods are being dumped, the margin of dumping and the volume of goods. If he is so satisfied, he then makes a preliminary determination to that effect. When a preliminary determination is made, other steps and consequences follow, but not until that point.

The power of the Deputy Minister to make a preliminary determination is based on the provisions of section 14. Such a preliminary determination is on his own initiative and is not based on the Minister's direction of the same date: the latter is made in accordance with section 9, which prescribes the manner in which the normal value of goods is to be determined. In other words, even if the Minister's direction was not in effect on August 11, 1982, as it had not been registered on this date, the Deputy Minister did not exceed his jurisdiction by making his preliminary determination on the date when he made it.

Moreover, the failure to register the direction does not, in my opinion, constitute a breach by the Deputy Minister of the principles of natural justice or of his duty of fairness, which could be a basis for *certiorari* within the meaning of *Martineau*, cited above.

Alternatively, the applicant asked that a writ of *certiorari* be issued setting aside the determination of the normal value of the goods made by the Minister in accordance with subsection 9(7) of the *Anti-dumping Act*, as the latter prescribed the normal value of the merchandise directly, and the Act only empowers him to prescribe the manner in which the said normal value is to be determined.

In my view, this allegation cannot be allowed. Subsection 9(7) of the *Anti-dumping Act* provides that the normal value of any goods that are shipped directly to Canada from a country in which the government has a monopoly of trade must be determined in such manner as the Minister prescribes. The Minister did in fact prescribe, in accordance with a recommendation by his Deputy Minister, the manner in which this value is to be determined. It is true that the direction goes further and, again at the suggestion of the Deputy Minister, specifies the exact amounts of the normal values in the case of the applicant's goods. I am not satisfied that the Minister thereby

plir ce but, le sous-ministre est requis par la Loi de faire une enquête. Celle-ci a pour objet de lui permettre de s'assurer que des marchandises ont été sous-évaluées, de déterminer la marge de dumping et le volume desdites marchandises. En cas de conviction sur les points précités, le sous-ministre fera une détermination préliminaire à cet effet. Les conséquences s'en suivront, ainsi que d'autres étapes de procédure, mais pas avant que la détermination ait été faite.

Le pouvoir du sous-ministre de faire une détermination préliminaire est fondé sur les dispositions de l'article 14. Cette détermination préliminaire est de sa propre initiative et n'est pas basée sur la directive de même date du Ministre, laquelle est établie en vertu de l'article 9 qui prescrit la manière selon laquelle la valeur normale des marchandises doit être déterminée. En d'autres termes, même si la directive du Ministre n'était pas en vigueur le 11 août 1982, attendu qu'elle n'était pas enregistrée à cette date, le sous-ministre n'a pas excédé sa juridiction en émettant sa détermination préliminaire à la date où il l'a fait.

De plus, le manque d'enregistrer la directive ne constitue pas, à mon avis, une violation de la part du sous-ministre de principes de justice naturelle ou de son devoir d'agir avec équité ouvrant un droit au *certiorari* dans le sens de la décision *Martineau* précitée.

Alternativement, la requérante demande l'émission d'un bref de *certiorari* cassant la détermination de la valeur normale des marchandises faite par le Ministre en vertu du paragraphe 9(7) de la *Loi antidumping* attendu que ce dernier a prescrit directement la valeur normale de la marchandise alors que la Loi ne lui confère que le pouvoir de prescrire la manière dont ladite valeur normale doit être déterminée.

À mon sens, cette allégation ne peut être retenue. Le paragraphe 9(7) de la *Loi antidumping* prévoit que la valeur normale de toute marchandise expédiée directement au Canada en provenance d'un gouvernement monopolisant le commerce doit être déterminée de la manière que prescrit le Ministre. Le Ministre a effectivement prescrit la manière selon laquelle cette valeur doit être déterminée à la suite d'une recommandation de son sous-ministre. Il est vrai que la directive va plus loin et précise dans le cas des marchandises de la requérante les montants exacts des valeurs normales, ceci encore à la suggestion de son sous-ministre. Je ne suis pas convaincu que le Ministre

exceeded the jurisdiction conferred on him by the subsection mentioned. Moreover, this alternative allegation is purely academic since, as we have seen, this Court cannot issue a writ of *certiorari* against a direction of a minister made with regard to the performance of his duties in accordance with a power that is legislative in nature.

For all these reasons, therefore, this motion cannot be allowed.

ORDER

The motion is dismissed with costs.

a de ce fait excédé la juridiction que lui confère le paragraphe précité. D'ailleurs, cette allégation alternative est purement académique puisque cette Cour ne peut, comme on l'a déjà vu, émettre un bref de *certiorari* à l'encontre d'une directive d'un ministre établie relativement à l'accomplissement de ses fonctions relevant d'un pouvoir de nature législative.

b Pour tous ces motifs, cette requête ne peut donc être accueillie.

ORDONNANCE

La requête est rejetée avec frais.