

A-335-74

A-335-74

In re Anti-dumping Act and in re Sabre International Ltd., Minami Sangyo Limited, Takashima and Co. Ltd., Iwata Boeki Kabushiki Kaisha, Aoyama Trading, Sanyei Corporation, Chiyoda Album Manufacturing Co. Ltd. and Fuji Trading Company Ltd. (Applicants)

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte J. and Hyde D.J.—Montreal, December 6, 1974.

Judicial review—Whether a preliminary determination of dumping is subject to review—Anti-dumping Act, R.S.C. 1970, c. A-15, ss. 13 and 14—Federal Court Act, s. 28.

A preliminary determination of dumping made under section 14(1) of the *Anti-dumping Act* by the Deputy Minister is a decision or order of an administrative nature and is 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*.

The Queen v. Randolph [1966] S.C.R. 260, followed. *Magnasonic Canada Ltd. v. Anti-dumping Tribunal* [1972] F.C. 1239, compared.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

P. Evraire for Minister of National Revenue.

R. Gottlieb for applicants.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for Minister of National Revenue.

Rappaport, Whelan, Bessner, Gottlieb, Agard & Feldman, Montreal, for applicants.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

JACKETT C.J.: This is an application to quash

In re La Loi antidumping et in re Sabre International Ltd., Minami Sangyo Limited, Takashima and Co. Ltd., Iwata Boeki Kabushiki Kaisha, Aoyama Trading, Sanyei Corporation, Chiyoda Album Manufacturing Co. Ltd. et Fuji Trading Company Ltd. (Requérantes)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Pratte et le juge suppléant Hyde—Montréal, le 6 décembre 1974.

Examen judiciaire—Une déclaration préliminaire de dumping est-elle susceptible d'examen—Loi antidumping, S.R.C. 1970, c. A-15, art. 13 et 14—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

Une détermination préliminaire de dumping faite par le sous-ministre en vertu de l'article 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. Ce n'est donc pas une décision ou ordonnance susceptible d'examen en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Arrêt suivi: *La Reine c. Randolph* [1966] R.C.S. 260. Comparaison avec l'arrêt *Magnasonic Canada Ltd. c. Le tribunal antidumping* [1972] C.F. 1239.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

P. Evraire pour le ministre du Revenu national.

R. Gottlieb pour les requérantes.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le ministre du Revenu national.

Rappaport, Whelan, Bessner, Gottlieb, Agard & Feldman, Montréal, pour les requérantes.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés oralement par

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Cette requête

a section 28¹ application to review and set aside a preliminary determination of dumping made under section 14(1) of the *Anti-dumping Act*.²

visé à annuler la demande d'examen et d'annulation, présentée en vertu de l'article 28¹, d'une détermination préliminaire de dumping faite en vertu de l'article 14(1) de la *Loi antidumping*.²

¹ Section 28(1) of the *Federal Court Act* reads as follows:

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

- (a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;
- (b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or
- (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.

² Section 13(1) and section 14(1) of the *Anti-dumping Act* read as follows:

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.

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.

¹ L'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* est ainsi rédigé:

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 ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

² Les articles 13(1) et 14(1) de la *Loi antidumping* sont ainsi rédigés:

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.

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.

The sole ground for the application that, in my view, requires consideration is that a preliminary determination of dumping is a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

Clearly such a determination does not have to be made on a judicial basis and there is no express requirement of any basis on which it must be made that might be described as quasi-judicial. The sole question, therefore, is whether any such basis is to be implied from the nature of the determination having regard to the scheme of the *Anti-dumping Act*.

As far as I know, there is no general rule that can be invoked to decide in every case when such a basis is to be implied when it is not expressed. The usual, if not the exclusive, facet of a judicial basis for a decision that is expressed or implied so as to make the basis required for a particular class of order or decision a quasi-judicial basis is a right, on the part of those whose interests may be affected by a proposed order or decision, to know what is alleged against their interests and to have a reasonable opportunity to reply thereto. The real question, in my view, in this case, is whether such a right is to be implied as a condition precedent to the validity of a preliminary determination of dumping.

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 basis³ 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

³ Compare *Magnasonic Canada Limited v. Anti-dumping Tribunal* [1972] F.C. 1239.

A mon avis, il n'y a dans la demande qu'un seul motif qui exige un examen, savoir une détermination préliminaire de dumping constitue une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Une telle détermination n'est manifestement pas soumise à un processus judiciaire et nulle part, il n'est expressément exigé qu'elle soit soumise à un processus qu'on pourrait qualifier de quasi judiciaire. Le seul problème est donc de déterminer si le caractère quasi judiciaire peut résulter implicitement de la nature de la détermination, compte tenu de l'économie de la *Loi antidumping*.

A ce que je sache, on ne peut invoquer de règle générale, valable dans tous les cas, pour décider si un tel processus peut être implicite quand il n'est pas expressément prévu. Le critère courant, sinon unique, du caractère judiciaire exprès ou implicite d'une décision qui va entraîner qu'une catégorie donnée d'ordonnance ou de décision est soumise au processus quasi judiciaire, est un droit qu'ont les personnes, dont les intérêts sont en cause, de connaître les allégations visant leurs intérêts et d'avoir une possibilité équitable d'y répondre. A mon avis, le vrai problème en l'espèce est de savoir s'il faut considérer un tel droit comme une condition préalable à la validité d'une détermination préliminaire de dumping.

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 judiciaire³ 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

³ Comparer avec l'arrêt *Magnasonic Canada Limited c. Le Tribunal Antidumping*, [1972] C.F. 1239.

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*,⁴ 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.

I am of opinion that the section 28 application should be quashed.

* * *

PRATTE J. concurred.

* * *

HYDE D. J. concurred.

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*⁴, 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 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.

J'estime que la demande en vertu de l'article 28 doit être rejetée.

* * *

LE JUGE PRATTE y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE y a souscrit.

⁴ [1966] S.C.R. 260.

⁴ [1966] R.C.S. 260.