

A-1287-84

A-1287-84

In the Matter of the Jurisdiction of the Tariff Board Pursuant to Section 47(1) of the *Customs Act*

and

In the Matter of Tariff Board Appeal No. 2157 by CAE Metal Abrasive Division of Canadian Bronze Company Limited (*Appellant*)

and

Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise (*Respondent*)

and

Eaton & Yale Ltd. and Dofasco Inc. (*Intervenants*)

Court of Appeal, Heald, Mahoney and Ryan JJ.—Ottawa, December 10, 1984; February 22, 1985.

Customs and excise — Deputy Minister delegating authority to re-determine tariff classification of steel shot under s. 46(4)(d) of Customs Act — Appeal to Tariff Board — Reference to Federal Court of Appeal as to jurisdiction of Board to hear appeal, and whether Deputy Minister able to delegate authority under s. 46(4) — Language, scope and object of s. 46 not displacing general rule of construction that discretionary power exercised personally — Ascending order of importer's right of appeal indicating right to have request for re-determination by Deputy Minister considered personally — Deputy Minister's decision not of "administrative character" — Ahmad v. Public Service Commission, [1974] 2 F.C. 644 (C.A.) distinguished — Reference questions answered in negative — Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, ss. 46, 47 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(4) — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, ss. 6(5), 31.

Judicial review — Applications to review — Customs and excise — Reference pursuant to s. 28(4) of Federal Court Act — Deputy Minister delegating authority to re-determine tariff classification under s. 46(4)(d) of Customs Act — Appeal to Tariff Board — Reference to determine whether Board having jurisdiction to hear appeal and whether Deputy Minister able to delegate authority under s. 46(4) — Questions answered in negative — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(4) — Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, ss. 46, 47.

Statutes — Interpretation — Deputy Minister delegating authority to re-determine tariff classification under s. 46(4)(d)

Affaire intéressant la compétence conférée à la Commission du tarif par le paragraphe 47(1) de la *Loi sur les douanes*

a

et

L'appel n° 2157 interjeté devant la Commission du tarif par CAE Metal Abrasive Division of Canadian Bronze Company Limited (*appelante*)

b

et

Sous-ministre du Revenu national pour les Douanes et l'Accise (*intimé*)

c

et

Eaton & Yale Ltd. et Dofasco Inc. (*intervenantes*)

d Cour d'appel, juges Heald, Mahoney et Ryan—Ottawa, 10 décembre 1984; 22 février 1985.

Douanes et accise — Délégation du pouvoir du sous-ministre de déterminer de nouveau la classification tarifaire de la grenaille d'acier en vertu de l'art. 46(4)(d) de la Loi sur les douanes — Appel interjeté devant la Commission du tarif — Renvoi devant la Cour d'appel fédérale relativement à la compétence de la Commission de connaître de l'appel et à la question de savoir si le sous-ministre peut déléguer le pouvoir que lui confère l'art. 46(4) — Ni les termes ni la portée ni le but de l'art. 46 ne permettent d'écarter la règle générale d'interprétation voulant que le pouvoir discrétionnaire soit exercé personnellement — La progression des recours en appel accordés à l'importateur permet de conclure qu'il a le droit de faire examiner par le sous-ministre en personne sa demande visant à obtenir une nouvelle classification — La décision du sous-ministre ne revêt pas «un caractère administratif» — Distinction faite entre l'espèce et l'affaire Ahmad c. La Commission de la Fonction publique, [1974] 2 C.F. 644 (C.A.) — Réponses négatives aux questions faisant l'objet du renvoi — Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, chap. C-40, art. 46, 47 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28(4) — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 6(5), 31.

Contrôle judiciaire — Demandes de réexamen — Douanes et accise — Renvoi en vertu de l'art. 28(4) de la Loi sur la Cour fédérale — Délégation du pouvoir du sous-ministre de déterminer de nouveau la classification tarifaire en vertu de l'art. 46(4)(d) de la Loi sur les douanes — Appel interjeté devant la Commission du tarif — Renvoi à la Cour d'appel fédérale pour déterminer si la Commission est compétente pour connaître de l'appel et si le sous-ministre peut déléguer le pouvoir que lui confère l'art. 46(4) — Réponses négatives aux questions — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28(4) — Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, chap. C-40, art. 46, 47.

Lois — Interprétation — Délégation du pouvoir du sous-ministre de déterminer de nouveau la classification tarifaire en

of Customs Act — *R. v. Huculak* (1969), 69 W.W.R. 238 (Sask. C.A.) distinguished — S. 23(3) of Interpretation Act, providing enactment authorizing public officer to act, empowering person occupying position as deputy to act — S. 23(3) not authorizing public officer to appoint own "deputy" regardless of position, and to delegate statutory power to him — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 2(1), 23(2) (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 29, s. 1), (3) — Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 46(4)(d).

The tariff classification of steel shot was determined at the time of entry. A re-determination was purportedly made by the Deputy Minister under paragraph 46(4)(d) of the *Customs Act*. Paragraph 46(4)(d) authorizes the Deputy Minister to re-determine the tariff classification of any goods in any case, other than the cases specified in paragraphs (a), (b) and (c). The decision was not made by the Deputy Minister personally, but by the Director of Machinery, Agriculture and Electrical Products Classification, who had been instructed by the Deputy Minister by memo to carry out on his behalf certain of his duties under subsection 46(4). The decision was appealed to the Tariff Board which referred the following questions to the Federal Court of Appeal, pursuant to subsection 28(4) of the *Federal Court Act*: a) does the Tariff Board have jurisdiction to adjudicate upon an appeal pursuant to subsection 47(1) of the *Customs Act* when the decision was not made by the Deputy Minister personally? b) does the Deputy Minister have the right to delegate his authority under subsection 46(4) of the *Customs Act*? At issue is whether to follow *Ahmad v. Public Service Commission*, [1974] 2 F.C. 644 (C.A.) which seems to indicate that authority granted to a deputy minister may be delegated subject to two conditions. The questions thus arise of whether the *Customs Act* indicates that such authority cannot be delegated, and whether the authority conferred on the Deputy Minister by subsection 46(4) is purely administrative in nature. Finally, it was submitted that subsection 23(3) of the *Interpretation Act* provides adequate authority for the Deputy Minister to delegate his authority to make a decision pursuant to subsection 46(4).

Held (Heald and Mahoney JJ. concurring in part), both questions should be answered in the negative.

Per Ryan J.: In *R. v. Huculak* (1969), 69 W.W.R. 238 (Sask. C.A.) "deputy" was held to mean a person appointed as a substitute for another and empowered to act for him. In that case, the person who actually signed the order in council was, by his very title, occupying a position which could be described as a "deputy's position". The words "deputy" or "délégué" do not include a person who is authorized by a public officer to act for him by way of delegation, but who does not occupy a public service position that could properly be described as being that of "deputy" to the public officer concerned. The effect of subsection 23(3) of the *Interpretation Act* is not to authorize a public officer to appoint his own "deputy", whatever that person's position in the public service might be, and to delegate statutory power to him. The effect of subsection 23(3) is if an enactment authorizes a public officer to do an act, subsection

vertu de l'art. 46(4)d) de la Loi sur les douanes — Distinction faite entre l'espèce et l'affaire *R. v. Huculak* (1969), 69 W.W.R. 238 (C.A. Sask.) — L'art. 23(3) de la Loi d'interprétation dispose qu'un texte législatif qui autorise un fonctionnaire public à accomplir quelque chose autorise aussi, à cet égard, la personne qui occupe un poste de délégué auprès de ce fonctionnaire public — L'art. 23(3) n'a pas pour effet d'autoriser un fonctionnaire public à désigner «son propre délégué», sans égard au poste qu'il occupe, et à lui déléguer les pouvoirs que lui confère la loi — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 2(1), 23(2) (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 29, art. 1), (3) — Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, chap. C-40, art. 46(4)d).

La classification tarifaire de la grenaille d'acier a été déterminée au moment de l'entrée. Le sous-ministre aurait procédé à une nouvelle détermination en vertu de l'alinéa 46(4)d) de la *Loi sur les douanes*. L'alinéa 46(4)d) permet au sous-ministre de déterminer de nouveau la classification tarifaire d'effets quelconques dans les cas autres que ceux prévus aux alinéas a), b) et c). La décision n'a pas été rendue personnellement par le sous-ministre, mais par le directeur de la Classification des produits mécaniques, agricoles et électriques à qui le sous-ministre avait délégué, au moyen d'une note, son pouvoir d'accomplir certains actes prévus au paragraphe 46(4). Il a été fait appel de cette décision devant la Commission du tarif, laquelle a renvoyé devant la Cour d'appel fédérale, en vertu du paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, les questions suivantes: a) la Commission du tarif est-elle compétente pour statuer sur un appel interjeté en vertu du paragraphe 47(1) de la *Loi sur les douanes* lorsque la décision visée n'a pas été rendue personnellement par le sous-ministre? b) le sous-ministre a-t-il le droit de déléguer le pouvoir que lui confère le paragraphe 46(4) de la *Loi sur les douanes*? Il s'agit de déterminer s'il y a lieu d'appliquer en l'espèce les conclusions de l'arrêt *Ahmad c. La Commission de la Fonction publique*, [1974] 2 C.F. 644 (C.A.), selon lesquelles il semble que le pouvoir conféré à un sous-ministre peut être délégué suivant deux conditions. La question se pose donc de savoir si la *Loi sur les douanes* indique qu'un tel pouvoir ne peut être délégué et si le pouvoir conféré au sous-ministre par le paragraphe 46(4) est de nature purement administrative. Finalement, il a été soutenu que le paragraphe 23(3) de la *Loi d'interprétation* permet réellement au sous-ministre de déléguer son pouvoir de rendre une décision en vertu du paragraphe 46(4).

Arrêt (les juges Heald et Mahoney y souscrivant en partie), on devrait répondre aux deux questions par la négative.

Le juge Ryan: Dans l'affaire *R. v. Huculak* (1969), 69 W.W.R. 238 (C.A. Sask.) il a été décidé que le mot «délégué» désignait une personne nommée pour en remplacer une autre et autorisée à agir à sa place. Dans cette affaire, la personne qui a effectivement signé le décret en conseil était, de par son titre même, une personne qui occupait un poste qu'on pourrait qualifier de «poste de délégué». Les mots «délégué» ou «deputy» ne comprennent pas une personne qui est autorisée par un fonctionnaire public à agir en son nom par voie de délégation mais qui n'occupe pas un poste de fonctionnaire public qui puisse à juste titre être qualifié de «délégué» du fonctionnaire public en question. Le paragraphe 23(3) de la *Loi d'interprétation* n'a pas pour effet d'autoriser un fonctionnaire public à désigner son propre «délégué» et à lui déléguer les pouvoirs que lui accorde la loi, et ce, sans égard au poste qu'occupe cette

23(3) indicates that the enactment shall be read as empowering a person who occupies a position as deputy of that public officer to do the act or thing.

The appellant relied upon *Carltona, Ltd. v. Works Comrs.*, [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.), which was based upon the principles that the duties imposed upon ministers are so multifarious that no minister could personally attend to them, and that the minister is responsible to Parliament. The appellant also relied on *R. v. Harrison*, [1977] 1 S.C.R. 238 where it was stated that the language, scope or object of a particular administrative scheme could displace the general rule of construction that a person endowed with a discretionary power should exercise it personally. These cases relate to the exercise of powers on behalf of ministers. In the *Ahmad* case the decision to release an employee was not one that required personal attention from the deputy head. According to *Ahmad*, an authority entrusted by statute to a deputy minister carries with it a presumption that the acts which the deputy minister is authorized to perform may be performed by departmental officials. This is at least an alternative ground for the decision of the Court on the "delegation" point. This presumption is subject to whether there is "something expressly or implicitly to the contrary" in the statute, and the authority conferred being of an administrative character. While deserving of consideration, the *Ahmad* presumption is not decisive.

The language, scope and object of the administrative scheme, established by section 46, is critical to deciding whether the Deputy Minister must exercise his authority personally. Section 46 establishes a scheme for the determination of tariff classification and the appraisal of the value for duty of imported goods. The tariff classification is determined at the port of entry. The importer may request a re-determination by a Dominion customs appraiser and a further re-determination by the Deputy Minister. This ascending order points to a conclusion that the importer is entitled to have his request considered by the Deputy Minister himself. The language, scope and object of the section does not displace the general rule of construction that a person endowed with a discretionary power should exercise it personally.

A decision by the Deputy Minister under subsection 46(4) is not a decision "of an administrative character". The request under subsection 46(3) is made in writing. The importer makes representations. The decision of the Deputy Minister, if he accedes to the request, benefits the importer. The Deputy Minister's decision is not for the purpose of implementing policy. He must apply the tariff item or the relevant statutory provisions. The issue of whether the appraiser erred is a *lis*. His decision has a strong "element of law", and it may have serious consequences to an importer.

The Tariff Board argued that the maxim *expressio unius est exclusio alterius* applied. Since other sections of the *Customs Act*, and other statutes contain express powers of delegation,

personne au sein de la Fonction publique. Le paragraphe 23(3) a l'effet suivant: si un texte législatif autorise un fonctionnaire public à accomplir un acte, ce texte de loi doit être interprété comme autorisant les personnes qui occupent un poste de délégué auprès de ce fonctionnaire public à accomplir l'acte ou la chose en question.

L'appellante a invoqué l'arrêt *Carltona, Ltd. v. Works Comrs.*, [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.), qui se fondait sur le principe selon lequel les fonctions conférées aux ministres sont si variées qu'aucun ministre ne pourrait personnellement les remplir, et sur le principe voulant que le ministre soit responsable devant le Parlement. L'appellante a aussi cité l'arrêt *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238, où il a été déclaré que la règle générale d'interprétation selon laquelle une personne doit exercer personnellement le pouvoir discrétionnaire dont elle est investie pouvait être modifiée par les termes, la portée et le but d'un programme administratif donné. Ces arrêts ont trait à l'exercice de pouvoirs au nom de ministres. Dans l'arrêt *Ahmad*, la décision de renvoyer un employé n'en était pas une qui exigeait l'attention personnelle du sous-chef. Selon l'arrêt *Ahmad*, le pouvoir conféré par un texte de loi à un sous-ministre comporte en lui-même une présomption suivant laquelle les actes que le sous-ministre est autorisé à exécuter peuvent l'être par des fonctionnaires de son ministère. Il s'agit-là, à tout le moins, d'un motif subsidiaire de la décision de la Cour sur la question de la «délégation». Cette présomption est soumise à la question de savoir s'il existe une «indication contraire expresse ou implicite» dans le texte de loi, et si le pouvoir conféré revêt un caractère administratif. Même s'il faut en tenir compte, la présomption de l'arrêt *Ahmad* n'est pas décisive.

Les termes, la portée et le but du mécanisme administratif établi en vertu de l'article 46, sont cruciaux pour déterminer si le sous-ministre doit exercer son pouvoir personnellement. L'article 46 crée un mécanisme administratif pour la détermination de la classification tarifaire et l'estimation de la valeur imposable d'effets importés. La classification tarifaire est déterminée au port d'entrée. L'importateur peut demander qu'une nouvelle détermination soit d'abord faite par un appréciateur fédéral des douanes, puis par le sous-ministre. Cette progression des recours nous amène à conclure que l'importateur a le droit de faire examiner sa demande par le sous-ministre en personne. La règle générale d'interprétation selon laquelle une personne devrait exercer personnellement un pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré, n'est pas écartée par les termes, la portée et le but de l'article.

Une décision rendue par le sous-ministre en vertu du paragraphe 46(4) n'est pas une décision qui revêt «un caractère administratif». La demande visée au paragraphe 46(3) est formulée par écrit. L'importateur fait des observations. La décision du sous-ministre, s'il fait droit à la demande, procure des avantages à l'importateur. La décision du sous-ministre n'a pas pour but de mettre en œuvre une politique. Il doit appliquer le numéro tarifaire ou les dispositions pertinentes de la Loi. La question de savoir si l'appréciateur a commis une erreur constitue un litige. Sa décision comporte un «élément judiciaire» important et peut avoir des conséquences sérieuses pour l'importateur.

La Commission du tarif a fait valoir que la maxime *expressio unius est exclusio alterius* s'appliquait. Comme d'autres articles de la *Loi sur les douanes* et d'autres textes législatifs

Parliament would have provided a similar power had it intended that the Deputy Minister might delegate his authority under subsection 46(4). These arguments are not persuasive.

Per Heald J.: The views expressed by Jackett C.J. in *Ahmad* are not an alternative ground for the Court's decision on the "delegation point". *Ahmad* is distinguishable from this case as the delegation by the deputy head was made pursuant to subsection 6(5) of the *Public Service Employment Act*. The statement that the opinion sought was not one that required personal attention from the deputy head was *obiter*.

Per Mahoney J.: It is unnecessary to decide whether the ascription to a deputy minister of an implicit right to delegate on the same basis as a minister was *obiter*, or an alternative ground for the decision. In *Ahmad* the ascription was based on the principles applied in the *Carltona* case. Unlike a minister, a deputy minister is not responsible to Parliament.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Ahmad v. Public Service Commission, [1974] 2 F.C. 644 (C.A.); *R. v. Huculak* (1969), 69 W.W.R. 238 (Sask. C.A.); *Carltona, Ltd. v. Works Comrs.*, [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.); *R. v. Harrison*, [1977] 1 S.C.R. 238.

CONSIDERED:

Vine v. National Dock Labour Board, [1957] A.C. 488 (H.L.).

REFERRED TO:

Ramawad v. Minister of Manpower and Immigration, [1978] 2 S.C.R. 375.

COUNSEL:

Michael A. Kelen for Tariff Board.

T. B. Smith, Q.C. and *Michael Ciavaglia* for Attorney General of Canada.

John D. Richard, Q.C. and *Richard Dearden* for CAE Metal Abrasive Division of Canadian Bronze Company Limited.

SOLICITORS:

Michael A. Kelen, Ottawa, for Tariff Board.

Deputy Attorney General of Canada for Attorney General of Canada.

autorisent expressément la délégation de pouvoir, le législateur aurait prévu un pouvoir semblable dans la *Loi sur les douanes* s'il avait voulu autoriser le sous-ministre à déléguer les pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 46(4). Ces arguments ne sont pas convaincants.

a Le juge Heald: Les vues exprimées par le juge en chef Jackett dans l'arrêt *Ahmad* ne constituent pas un motif subsidiaire de la décision de la Cour sur la «question de la délégation». On peut faire une distinction entre l'affaire *Ahmad* et l'espèce, puisque dans le premier cas, le sous-chef avait délégué ses pouvoirs en vertu du paragraphe 6(5) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. La déclaration selon laquelle l'avis demandé n'avait pas à faire l'objet de l'attention personnelle du sous-chef constituait un *obiter dictum*.

c Le juge Mahoney: Il n'est pas nécessaire de déterminer si la reconnaissance du droit implicite d'un sous-ministre de déléguer ses pouvoirs au même titre qu'un ministre constituait un *obiter dictum* ou un motif subsidiaire de la décision. Dans l'affaire *Ahmad*, la reconnaissance se fondait sur les principes appliqués dans l'affaire *Carltona*. Contrairement à un ministre, un sous-ministre n'est pas responsable devant le Parlement.

d JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Ahmad c. La Commission de la Fonction publique, [1974] 2 C.F. 644 (C.A.); *R. v. Huculak* (1969), 69 W.W.R. 238 (C.A. Sask.); *Carltona, Ltd. v. Works Comrs.*, [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.); *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238.

DÉCISION EXAMINÉE:

Vine v. National Dock Labour Board, [1957] A.C. 488 (H.L.).

DÉCISION CITÉE:

Ramawad c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, [1978] 2 R.C.S. 375.

AVOCATS:

Michael A. Kelen pour la Commission du tarif.

T. B. Smith, c.r. et *Michael Ciavaglia* pour le procureur général du Canada.

John D. Richard, c.r. et *Richard Dearden* pour CAE Metal Abrasive Division of Canadian Bronze Company Limited.

PROCUREURS:

Michael A. Kelen, Ottawa, pour la Commission du tarif.

Le sous-procureur général du Canada pour le procureur général du Canada.

Gowling & Henderson, Ottawa, for CAE Metal Abrasive Division of Canadian Bronze Company Limited.

Gowling & Henderson, Ottawa, pour CAE Metal Abrasive Division of Canadian Bronze Company Limited.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: I have read the draft reasons for judgment herein prepared by my brother, Ryan J. I concur in the result which he proposes. I also agree with the reasons which he gives in support of that conclusion except for one reservation which I would like to express shortly.

That reservation relates to the opinion expressed by Mr. Justice Ryan that the views expressed by Jackett C.J. in the *Ahmad* [*Ahmad v. Public Service Commission*, [1974] 2 F.C. 644 (C.A.)] decision are at least an alternative ground for the Court's decision on the "delegation point" involved in that case. With respect, I do not share that view. It is my opinion that there are factual differences in *Ahmad* which serve to distinguish it from the case at bar. As observed by Mr. Justice Ryan, the delegation by the deputy head in that case was made pursuant to subsection 6(5) of the *Public Service Employment Act* [R.S.C. 1970, c. P-32] which authorized such delegation. After referring to subsection 6(5) and the instrument of delegation in evidence in that case, the learned Chief Justice said, at page 650:

In my view, while not as aptly worded as it might have been, this instrument was adequate authority for the Director to form the opinion of the applicant's incompetency that was a condition precedent to a recommendation under section 31. (Compare *Mungoni v. Attorney General of Northern Rhodesia* [1960] A.C. 336.)

I think that the passage above quoted forms the basis and *ratio* of the decision of the learned Chief Justice. His further view, as expressed in the passage quoted by Mr. Justice Ryan to the effect that, in any event, the opinion sought was "not one that required personal attention from the deputy head and was validly formed by appropriate departmental officials . . ." is an opinion which should be treated as *dictum* since it was not necessary for determination of the issue in that case. Likewise, I do not find it persuasive on the facts here present because we do not have, in this case, express statutory authorization for delegation by the Deputy Minister.

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

LE JUGE HEALD: J'ai lu le projet de motifs de jugement qu'a rédigé mon collègue le juge Ryan. Je m'associe à la décision qu'il propose. Je souscris également aux motifs qu'il formule à l'appui de sa décision, à l'exception d'une réserve que j'aimerais formuler brièvement.

Cette réserve concerne l'opinion qu'exprime le juge Ryan lorsqu'il dit que les vues exprimées par le juge en chef Jackett dans l'arrêt *Ahmad* [*Ahmad c. La Commission de la Fonction publique*, [1974] 2 C.F. 644 (C.A.)] constituaient à tout le moins un motif subsidiaire de la décision de la Cour sur la «question de la délégation» qui se posait dans cette affaire. En toute déférence, je ne partage pas son opinion. Je suis d'avis que les faits de l'affaire *Ahmad* sont différents de ceux de la présente espèce. Ainsi que le fait observer le juge Ryan, le sous-chef avait délégué ses pouvoirs en vertu du paragraphe 6(5) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* [S.R.C. 1970, chap. P-32], qui autorisait cette délégation. Après avoir mentionné le paragraphe 6(5) et l'acte de délégation déposé en preuve dans cette affaire-là, le juge en chef a déclaré, à la page 650:

A mon avis, quoique cet acte eût pu être mieux rédigé, il confère au directeur le pouvoir approprié pour formuler un avis sur l'incompétence du requérant, préalable à une recommandation prévue à l'article 31. (Comparer avec l'arrêt *Mungoni c. Attorney General of Northern Rhodesia* [1960] A.C. 336.)

J'estime que ce passage constitue le fondement et la raison déterminante de la décision du juge en chef. Il faut considérer comme un *obiter dictum* l'opinion, relevée par le juge Ryan dans le passage qu'il a cité, qu'a exprimée plus loin le juge en chef lorsqu'il s'est dit d'avis qu'en tout état de cause l'avis demandé «n'avait pas à faire l'objet de l'attention personnelle du sous-chef et pouvait émaner des fonctionnaires habilités du Ministère . . .», étant donné qu'il n'était pas nécessaire que le juge en chef se prononce sur cette question pour trancher le litige. C'est pourquoi cette opinion ne me paraît pas convaincante, compte tenu des faits de la présente espèce parce que la loi ici en cause

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MAHONEY J.: I have had the advantage of reading in draft the reasons for judgment of my brother Ryan herein. I agree in the result he proposes and, with one exception, am in complete agreement with his reasons. I would prefer to express no settled opinion on whether the ascription to a deputy minister of an implicit right to delegate on the same basis as a minister was *obiter dictum* or an alternative ground for the decision of this Court in *Ahmad v. Public Service Commission*, [1974] 2 F.C. 644 (C.A.), as I think it unnecessary to do so in the present case.

In *Ahmad*, that ascription was stated to be based on the principles applied in such cases as *Carltona, Ltd. v. Works Comrs.*, [1943] 2 All E.R. 560. As I understand those principles, they, in turn, are based on two considerations which, stated briefly, are: a minister's constitutional responsibility for what is done by anyone for whom he is answerable to Parliament and, secondly, the practical impossibility of a minister personally executing all his authority. Whatever may be said of the second consideration, I am by no means satisfied that the first applies, either obviously or by proper inference, to a deputy minister.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: This is a reference by the Tariff Board to this Court under subsection 28(4) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], which provides:

28. ...

(4) A federal board, commission or other tribunal to which subsection (1) applies may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and

n'autorise pas expressément le sous-ministre à déléguer ses pouvoirs.

* * *

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

LE JUGE MAHONEY: J'ai eu l'avantage de lire le projet de motifs de jugement du juge Ryan. Je m'associe à la décision qu'il propose et, à une exception près, souscris entièrement aux motifs qu'il a rédigés. Je préfère ne pas me prononcer de façon catégorique sur la question de savoir si la reconnaissance du droit implicite d'un sous-ministre de déléguer ses pouvoirs au même titre qu'un ministre constituait un *obiter dictum* ou un motif subsidiaire de la décision de cette Cour dans l'arrêt *Ahmad c. La Commission de la Fonction publique*, [1974] 2 C.F. 644 (C.A.), car je ne crois pas que cela soit nécessaire dans le cas qui nous occupe.

Suivant l'arrêt *Ahmad*, cette reconnaissance repose sur les principes appliqués dans certaines décisions, et notamment dans l'arrêt *Carltona, Ltd. v. Works Comrs.*, [1943] 2 All E.R. 560. Sauf erreur, ces principes reposent, quant à eux, sur deux postulats qu'on peut résumer de la façon suivante: un ministre est constitutionnellement responsable des actes des personnes dont il doit répondre devant le Parlement et, en second lieu, il est impossible pour un ministre d'exercer personnellement tous ses pouvoirs. Peu importe ce qu'on peut penser du second postulat, je ne suis aucunement convaincu que le premier s'applique aux sous-ministres, que ce soit de façon évidente ou par déduction logique.

* * *

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

LE JUGE RYAN: Il s'agit d'un renvoi à cette Cour ordonné par la Commission du tarif en vertu du paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10]. Ce paragraphe est ainsi rédigé:

28. ...

(4) Un office, une commission ou un autre tribunal fédéral auxquels s'applique le paragraphe (1) peut, à tout stade de ses procédures, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition et

procedure to the Court of Appeal for hearing and determination.

The reference involves determining whether the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise ("the Deputy Minister") may delegate to officials of his Department the authority, vested in him by subsection 46(4) of the *Customs Act* [R.S.C. 1970, c. C-40], to re-determine the classification of imported goods or whether he must exercise the authority personally.

It is reasonably well established that an express statutory authority conferred on a minister of the Crown can be exercised, with some few exceptions, through the minister's department. In a decision of this Court, *Ahmad v. Public Service Commission*, [1974] 2 F.C. 644 (C.A.), it was said that such a grant of authority to a deputy minister can be executed in the same way unless the statute indicates otherwise, provided that the decision he is authorized to make is administrative in nature. An issue in this case is whether we should follow what was said in *Ahmad*.

Even, however, if we were to decide to follow *Ahmad*, we would have to consider whether there is something in the *Customs Act* "expressly or implicitly to the contrary", something that would require the Deputy Minister to decide personally. It was submitted in argument that there is. It was submitted that the structure of section 46 of the *Customs Act*, indicates a contrary intention. It was also argued that the authority conferred on the Deputy Minister by subsection 46(4) is not purely administrative in nature, but is an authority which must be exercised quasi-judicially.

One of the parties submitted that the effect of subsection 23(3) of the *Interpretation Act* [R.S.C. 1970, c. I-23] provides, in itself, adequate authority to the Deputy Minister to delegate as he did.

Steel shot was imported into Canada. There appears to have been a determination of the tariff classification of the goods at the time of entry. Later, a decision, expressed as having been made

judgement, toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

La Commission demande à la Cour de décider si le sous-ministre du Revenu national pour les Douanes et l'Accise, que nous appellerons désormais «le sous-ministre», peut déléguer à des fonctionnaires de son Ministère le pouvoir de déterminer de nouveau la classification tarifaire de biens importés, que lui confère le paragraphe 46(4) de la *Loi sur les douanes* [S.R.C. 1970, chap. C-40], ou s'il est tenu d'exercer ce pouvoir personnellement.

Il est raisonnablement bien établi qu'à quelques rares exceptions près, les pouvoirs conférés à un ministre de la Couronne par un texte de loi explicite peuvent être exercés par les fonctionnaires de ce ministre. Par ailleurs, dans l'arrêt *Ahmad c. La Commission de la Fonction publique*, [1974] 2 C.F. 644 (C.A.), cette Cour a déclaré qu'en l'absence d'indications contraires dans la loi, les pouvoirs conférés expressément à un sous-ministre par un texte de loi peuvent également être exercés par les fonctionnaires du ministère, à condition que la décision qu'il était autorisé à rendre revête un caractère administratif. Une des questions à résoudre dans la présente affaire est celle de savoir s'il faut suivre l'arrêt *Ahmad*.

Toutefois, même si nous décidions de suivre l'arrêt *Ahmad*, il nous faudrait quand même nous demander s'il existe dans la *Loi sur les douanes*, une «indication contraire expresse ou implicite» qui obligerait le sous-ministre à prendre la décision personnellement. On a fait valoir, au cours des débats, que tel était le cas et qu'il ressortait de l'économie de l'article 46 de la *Loi sur les douanes* qu'une intention contraire existait. On a également prétendu que le pouvoir que confère le paragraphe 46(4) au sous-ministre n'est pas de nature purement administrative, mais que son exercice est soumis à un processus quasi judiciaire.

Une des parties a prétendu que le paragraphe 23(3) de la *Loi d'interprétation* [S.R.C. 1970, chap. I-23] donne en lui-même au sous-ministre l'autorisation nécessaire pour déléguer ses pouvoirs, ainsi qu'il l'a fait.

On a importé de la grenaille d'acier au Canada. Les effets en question semblent avoir fait l'objet d'une détermination de classification tarifaire au moment de leur déclaration en douane. Par la

by the Deputy Minister under paragraph 46(4)(d) of the *Customs Act*, was issued, dated May 2, 1984. The decision reads in part:

The Department has been provided with additional information concerning the manufacturing processes and the marketing practice of steel shot. As a result of this additional information, a re-determination has been made by the Deputy Minister under subsection 46(4)(d) of the Customs Act, classifying the steel shot under tariff item 46600-1.

Paragraph 46(4)(d) of the Act authorizes the Deputy Minister to re-determine the tariff classification of any goods in any case, other than the cases specified in paragraphs (a), (b) and (c), "where he deems it advisable, within two years of the date of entry of those goods."

The decision was signed by "J. T. Vachon, Director, Machinery, Agriculture, Electrical and Primary Products Classification, Tariff Programs."

An appeal from the decision was taken to the Tariff Board under subsection 47(1) of the *Customs Act*. The appeal was taken by CAE Metal Abrasive Division of Canadian Bronze Company Limited ("CAE"). CAE was not the importer. It is, however, the sole Canadian manufacturer of steel shot. I assume it brought the appeal as an aggrieved person.

The Tariff Board was concerned over its jurisdiction to entertain the appeal, it appearing that the Deputy Minister had not personally made the re-determination. The Board accordingly referred certain questions to this Court. The Reference is in these terms:

REFERENCE

1. At the hearing of the Tariff Board Appeal No. 2157 on October 16, 1984 from a Decision of the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise (the Deputy Minister) dated May 2, 1984 pursuant to section 46(4) of the *Customs Act*, the evidence established that:

suite, une décision a été rendue le 2 mai 1984. Suivant sa formulation, elle émanait du sous-ministre et était rendue en vertu de l'alinéa 46(4)d) de la *Loi sur les douanes*. On y lit notamment ce qui suit:

[TRADUCTION] Le Ministère a reçu des renseignements supplémentaires sur les procédés de fabrication et les méthodes de commercialisation de la grenaille d'acier. En conséquence, le sous-ministre a procédé, en vertu de l'alinéa 46(4)d) de la Loi sur les douanes, à une nouvelle détermination de la classification tarifaire de la grenaille d'acier et l'a classifiée sous le numéro tarifaire 46600-1.

L'alinéa 46(4)d) de la Loi autorise le sous-ministre à déterminer de nouveau la classification tarifaire de tout effet lorsque «il juge opportun de le faire, dans les deux ans de la date de déclaration en douane de ces effets», sauf dans les cas prévus aux alinéas a), b) et c).

La décision porte la signature du «directeur de la Classification des produits mécaniques, agricoles, électriques et primaires de la Division des programmes tarifaires, J. T. Vachon».

Cette décision a été portée en appel devant la Commission du tarif en vertu du paragraphe 47(1) de la *Loi sur les douanes*. L'appel a été interjeté par CAE Metal Abrasive Division of Canadian Bronze Company Limited, que nous appellerons désormais «CAE». Ce n'est pas CAE qui était l'importateur. Par contre, CAE était le seul fabricant de grenaille d'acier au Canada. Je tiens pour acquis qu'elle a interjeté appel à titre de personne lésée.

La Commission du tarif a mis en doute sa propre compétence à connaître de l'appel, compte tenu du fait qu'il semblait que le sous-ministre n'avait pas procédé personnellement à la nouvelle détermination. C'est pourquoi la Commission a renvoyé certaines questions à l'examen de cette Cour. Le renvoi est formulé dans les termes suivants:

[TRADUCTION]

RENOI

1. Le 16 octobre 1984, il a été établi en preuve, à l'audition de l'appel n° 2157 interjeté devant la Commission du tarif à l'encontre de la décision que le sous-ministre du Revenu national pour les Douanes et l'Accise (le sous-ministre) a rendue le 2 mai 1984 en vertu du paragraphe 46(4) de la *Loi sur les douanes*,

- (a) the Deputy Minister did not personally make, consider or execute the Decision which is the subject of this appeal;
- (b) the Decision which is the subject of this appeal was made by J. T. Vachon, Director of Machinery, Agriculture and Electrical Products Classification, Tariff Programs Division of Revenue Canada, Customs and Excise, without consulting the Deputy Minister; and
- (c) the Deputy Minister by memorandum dated November 25, 1983 had instructed persons occupying certain positions in the Customs Department including the position occupied by Mr. Vachon to carry out on his behalf certain of the powers, duties and functions of the Deputy Minister under subsection 46(4) of the Customs Act in respect of the re-determination of the tariff classification of those goods for which the Directorate is responsible, excluding the re-determination of the tariff classification under Schedule "C" of the Customs Tariff.

2. The Tariff Board was not satisfied that the Deputy Minister had the legal right to delegate his authority to re-determine the tariff classification of goods pursuant to subsection 46(4) of the Customs Act and adjourned the hearing of the appeal and ordered that the questions of law and jurisdiction arising be referred to the Federal Court of Appeal for hearing and determination pursuant to subsection 28(4) of the Federal Court Act.

3. Therefore, the Tariff Board refers the following questions to the Federal Court of Appeal pursuant to subsection 28(4) of the Federal Court Act for hearing and determination upon the record in this appeal, including the evidence and exhibits filed:

- (a) Does the Tariff Board have jurisdiction to hear and adjudicate upon an appeal pursuant to subsection 47(1) of the Customs Act from a Decision of the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise when it is evident that the Decision has not been made, considered or executed by the Deputy Minister personally.
- (b) Does the Deputy Minister have the legal right either at common law or by statute to delegate his authority to re-determine the tariff classification of goods pursuant to subsection 46(4) of the Customs Act to the Director of Machinery, Agriculture and Electrical Products Classification, Tariff Programs Division of Revenue Canada, Customs and Excise.

It may be as well to quote section 46 and subsection 47(1) of the Customs Act:

46. (1) Subject to this section, a determination of the tariff classification or an appraisal of the value for duty of any goods, made at the time of their entry, is final and conclusive unless the importer, within ninety days of the date of entry, makes a written request in prescribed form and manner to a Dominion customs appraiser for a re-determination or a re-appraisal.

- a) que le sous-ministre n'a ni rendu, ni examiné, ni signé personnellement la décision qui fait l'objet du présent appel;
- b) que la décision qui fait l'objet du présent appel a été rendue par le directeur de la Classification des produits mécaniques, agricoles et électriques de la Division des programmes tarifaires du ministère du Revenu national, Douanes et Accise, M. J. T. Vachon, sans que celui-ci consulte le sous-ministre; et
- c) que, par note de service du 25 novembre 1983, le sous-ministre avait autorisé les personnes occupant certains postes à Douanes Canada, y compris le poste occupé par M. Vachon, à exécuter en son nom certains des pouvoirs et fonctions que lui conférait le paragraphe 46(4) de la Loi sur les douanes en matière de nouvelle détermination de classification tarifaire à l'égard des effets qui relèvent du Service, à l'exclusion de toute nouvelle détermination de classification tarifaire effectuée en vertu de la liste «C» du Tarif des douanes.

2. La Commission du tarif n'est pas convaincue que la loi reconnaît au sous-ministre le droit de déléguer les pouvoirs que le paragraphe 46(4) de la Loi sur les douanes lui confère en matière de nouvelle détermination de classification tarifaire d'effets. Elle a donc ajourné l'audition de l'appel et a ordonné que les questions de droit et de compétence soulevées soient renvoyées devant la Cour d'appel fédérale pour audition et jugement, conformément au paragraphe 28(4) de la Loi sur la Cour fédérale.

3. En conséquence, la Commission du tarif renvoie les questions suivantes à la Cour d'appel fédérale, en vertu du paragraphe 28(4) de la Loi sur la Cour fédérale, pour que la Cour instruisse et juge l'affaire à la lumière du dossier du présent appel et notamment de la preuve et des pièces qui ont été versées au dossier:

- a) La Commission du tarif a-t-elle compétence pour instruire et juger un appel interjeté conformément au paragraphe 47(1) de la Loi sur les douanes à l'encontre d'une décision du sous-ministre du Revenu national pour les Douanes et l'Accise, lorsqu'il est évident que la décision n'a été ni rendue, ni examinée, ni signée par le sous-ministre personnellement?
- b) La *common law* ou la loi reconnaissent-elles au sous-ministre le droit de déléguer au directeur de la Classification des produits mécaniques, agricoles et électriques de la Division des programmes tarifaires à Revenu Canada, Douanes et Accise, les pouvoirs que le paragraphe 46(4) de la Loi sur les douanes lui confère en matière de nouvelle détermination de classification tarifaire d'effets?

Il convient de reproduire l'article 46 et le paragraphe 47(1) de la Loi sur les douanes.

46. (1) Sous réserve du présent article, une détermination de la classification tarifaire ou une estimation de la valeur imposable d'effets quelconques, faite au moment de leur déclaration en douane, est définitive et péremptoire, à moins que l'importateur, dans les quatre-vingt-dix jours de la date de déclaration en douane, ne fasse une demande écrite, selon la forme et de la manière prescrites, à un appréciateur fédéral des douanes en vue d'une nouvelle détermination ou estimation.

(2) A Dominion customs appraiser may re-determine the tariff classification or re-appraise the value for duty of any goods made at the time of their entry

(a) in accordance with a request made pursuant to subsection (1), or

(b) in any other case where he deems it advisable, within two years of the date of entry.

(3) Subject to subsection (4), a decision of a Dominion customs appraiser under this section is final and conclusive unless the importer, within ninety days of the date of the decision, makes a written request in prescribed form and manner to the Deputy Minister for a re-determination or a re-appraisal.

(4) The Deputy Minister may re-determine the tariff classification or re-appraise the value for duty of any goods

(a) in accordance with a request made pursuant to subsection (3),

(b) at any time, if the importer has made any misrepresentation or committed any fraud in making the entry of those goods,

(c) 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, and

(d) in any other case where he deems it advisable, within two years of the date of entry of those goods.

(5) Where the tariff classification of goods has been re-determined or the value for duty of goods has been re-appraised under this section

(a) the importer shall pay any additional duties or taxes payable with respect to the goods, or

(b) a refund shall be made of the whole or a part of any duties or taxes paid with respect to the goods,

in accordance with the re-determination or re-appraisal.

(6) In this section "prescribed" means prescribed by regulations of the Governor in Council.

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

(a) as to tariff classification or value for duty,

(b) made pursuant to section 45, or

(c) as to whether any drawback of customs duties is payable or as to the rate of such drawback,

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

The Deputy Minister, by a memorandum dated November 25, 1983, purported to instruct certain officials, occupying or acting in certain positions within Customs and Excise, to carry out on his behalf his powers and duties under subsection 46(4) of the *Customs Act*. The memorandum is in these terms:

(2) Un appréciateur fédéral des douanes peut déterminer de nouveau la classification tarifaire ou établir de nouveau l'estimation de la valeur imposable d'effets quelconques, faite au moment de leur déclaration en douane,

(a) conformément à une demande prévue par le paragraphe (1), ou

(b) en tout autre cas où il juge opportun de le faire, dans les deux ans de la date de déclaration en douane.

(3) Sous réserve du paragraphe (4), une décision d'un appréciateur fédéral des douanes prévue par le présent article est définitive et péremptoire, à moins que l'importateur, dans les quatre-vingt-dix jours de la date de la décision, ne fasse une demande écrite au sous-ministre, selon la forme et de la manière prescrites, en vue d'une nouvelle détermination ou estimation.

(4) Le sous-ministre peut déterminer de nouveau la classification tarifaire, ou établir de nouveau l'estimation de la valeur imposable, d'effets quelconques

(a) en conformité d'une demande prévue par le paragraphe (3),

(b) à toute époque, si l'importateur a fait une fausse représentation ou commis quelque fraude en faisant la déclaration en douane de ces effets,

(c) 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, et

(d) en tout autre cas où il juge opportun de le faire, dans les deux ans de la date de déclaration en douane de ces effets.

(5) Lorsque la classification tarifaire d'effets a été déterminée de nouveau, ou que la valeur imposable d'effets a été estimée de nouveau, en vertu du présent article,

(a) l'importateur doit payer tout droit additionnel ou toute taxe additionnelle exigible à l'égard des effets, ou

(b) il doit être versé un remboursement de la totalité ou d'une partie des droits ou taxes payés à l'égard des effets,

conformément à la nouvelle détermination ou estimation.

(6) Au présent article, l'expression «prescrit» signifie prescrit par les règlements du gouverneur en conseil.

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

(a) sur la classification tarifaire ou la valeur imposable,

(b) établie selon l'article 45, ou

(c) sur la question de savoir si quelque drawback de droits douaniers est payable ou sur le taux d'un tel drawback,

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

Par une note de service portant la date du 25 novembre 1983, le sous-ministre a entrepris d'autoriser certains fonctionnaires occupant certains postes au sein de Douanes et Accise Canada ou exerçant les fonctions de ces postes, d'exercer en son nom les pouvoirs et fonctions que lui confère le paragraphe 46(4) de la *Loi sur les douanes*. La note de service est ainsi libellée:

Re: Subsection 46(4) of the Customs Act

I instruct the persons occupying or acting in the positions set out below to carry out, on my behalf, the powers, duties and functions of the Deputy Minister under subsection 46(4) of the Customs Act, as specified hereunder:

Assistant Deputy Minister, Customs Programs, in respect of the re-appraisal of the value for duty and the re-determination of the tariff classification of any goods, including the re-determination of the tariff classification of goods classified under Schedule "C" of the Customs Tariff;

Director General, Operational Policy and Systems Development, in respect of the re-determination of the tariff classification of offensive weapons classified under Schedule "C" of the Customs Tariff;

Director General, Tariff Programs Division, in respect of the re-determination of the tariff classification of any goods, excluding the re-determination of the tariff classification of goods classified under Schedule "C" of the Customs Tariff;

Director General, Assessment Programs Division, in respect of the re-appraisal of the value for duty of any goods;

Director of Machinery, Agriculture and Electrical Products Classification, Tariff Programs Division, in respect of the re-determination of the tariff classification of those goods for which the Directorate is responsible, excluding the re-determination of the tariff classification under Schedule "C" of the Customs Tariff;

Director of Industrial and Consumer Goods Classification, Tariff Programs Division, in respect of the re-determination of the tariff classification of those goods for which the Directorate is responsible, excluding the re-determination of the tariff classification of goods classified under Schedule "C" of the Customs Tariff.

I also instruct the above-named persons to notify the persons affected of decisions made under subsection 46(4) of the Customs Act.

Mr. Vachon, who signed the decision which was appealed to the Tariff Board, obviously was purporting to act under this memorandum.

Mr. Vachon testified before the Tariff Board. He said that he is "a Director in Tariff Classification in the Customs Department of National Revenue . . .", and that he had occupied that position for approximately five years. He said that he made the decision in question "without the benefit of the Deputy Minister's input". He also said that the Deputy Minister was informed of the decision after he had sent notice of it to the interested parties. Mr. Vachon also testified that there were over 2,000 applications for re-determination in tariff classification matters pending, and that in

[TRADUCTION] Objet: Paragraphe 46(4) de la Loi sur les douanes

J'autorise les personnes qui occupent les postes ci-après énumérés ou qui en exercent les fonctions, d'exécuter, en mon nom, les pouvoirs et fonctions dont le sous-ministre est investi en vertu du paragraphe 46(4) de la Loi sur les douanes, conformément aux modalités suivantes:

a Le sous-ministre adjoint responsable des programmes des douanes est autorisé à établir de nouveau l'estimation de la valeur imposable de tout bien ou de déterminer de nouveau leur classification tarifaire, y compris le pouvoir de déterminer de nouveau la classification tarifaire des effets classés sous la liste «C» du Tarif des douanes;

b Le directeur général du Service de politique opérationnelle et de mise au point des systèmes est autorisé à déterminer de nouveau la classification tarifaire des armes offensives classées sous la liste «C» du Tarif des douanes;

c Le directeur général de la Division des programmes tarifaires est autorisé à déterminer de nouveau la classification tarifaire de tout effet, sauf ceux qui sont classés sous la liste «C» du Tarif des douanes;

d Le directeur général de la Division des programmes de cotisation est autorisé à établir de nouveau l'estimation de la valeur imposable de tout effet;

e Le directeur de la Classification des produits mécaniques, agricoles et électriques de la Division des programmes tarifaires est autorisé à déterminer de nouveau la classification tarifaire des effets qui relèvent du Service, sauf ceux qui sont classés sous la liste «C» du Tarif des douanes;

f Le directeur de la Classification des marchandises industrielles et de consommation de la Division des programmes tarifaires est autorisé à déterminer à nouveau la classification tarifaire des effets qui relèvent du Service, à l'exclusion de ceux qui sont classés sous la liste «C» du Tarif des douanes.

J'autorise également les personnes susmentionnées à informer les personnes concernées des décisions qu'elles rendront en vertu du paragraphe 46(4) de la Loi sur les douanes.

g Le signataire de la décision qui a été portée en appel devant la Commission du tarif, M. Vachon, prétendait manifestement agir en vertu de cette note de service.

h M. Vachon a témoigné devant la Commission du tarif. Il a déclaré qu'il était [TRADUCTION] «directeur au Service de la classification tarifaire, à Douanes Canada . . .» et qu'il occupait ce poste depuis environ cinq ans. Il a déclaré avoir rendu cette décision [TRADUCTION] «sans avoir eu l'avantage de connaître l'avis du sous-ministre». Il a également déclaré avoir mis le sous-ministre au courant de la décision après en avoir avisé les intéressés. M. Vachon a également affirmé qu'il y avait plus de 2 000 demandes de nouvelle détermination en cours en matière de classification tari-

his area of jurisdiction "something like 1,000 decisions have been issued in the last six months". He also said: "The Deputy Minister has given instructions as to certain classes of cases he would like to see personally and deal with personally. He has delegated authority in other places".

Counsel for CAE submitted that the questions in respect of which the reference is made should be answered in the affirmative. Counsel submitted that subsection 23(3) of the *Interpretation Act* provides the Deputy Minister with authority to designate Jean T. Vachon as his deputy to make a decision pursuant to subsection 46(4) of the *Customs Act*, and that the Deputy Minister has effectively exercised that authority.

Subsections 23(2) [as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 29, s. 1] and 23(3) of the *Interpretation Act* provide:

23. ...

(2) Words directing or empowering a Minister of the Crown to do an act or thing, or otherwise applying to him by his name of office, include a Minister acting for him, or, if the office is vacant, a Minister designated to act in the office by or under the authority of an order in council, and also his successors in the office, and his or their deputy, but nothing in this subsection shall be construed to authorize a deputy to exercise any authority conferred upon a Minister to make a regulation as defined in the *Statutory Instruments Act*.

(3) Words directing or empowering any other public officer to do any act or thing, or otherwise applying to him by his name of office, include his successors in the office and his or their deputy.

These subsections, in their French version, read:

23. ...

(2) *Les mots qui donnent à un ministre de la Couronne l'ordre ou l'autorisation d'accomplir un acte ou une chose ou qui, de quelque autre manière, lui sont applicables en raison de son titre officiel comprennent un ministre agissant pour lui ou, si le poste est vacant, un ministre désigné pour remplir ce poste, en exécution ou sous le régime d'un décret du conseil, de même que ses successeurs à la charge en question et son ou leur délégué, mais rien au présent paragraphe ne peut s'interpréter comme permettant à un délégué d'exercer quelque pouvoir, conféré à un ministre, d'établir un règlement défini dans la Loi sur les textes réglementaires.*

(3) *Les mots qui donnent à tout autre fonctionnaire public l'ordre ou l'autorisation d'accomplir un acte ou une chose ou qui, de quelque autre manière, lui sont applicables en raison de son titre officiel, comprennent ses successeurs à la charge et son ou leur délégué.*

faire et que dans son champ de compétence [TRANSDUCTION] «environ 1 000 décisions avaient été rendues dans les six derniers mois». Il a également déclaré: [TRADUCTION] «le sous-ministre a donné des instructions à l'égard des catégories de cas qu'il préfère examiner et décider personnellement. Il a délégué ses pouvoirs dans d'autres cas.»

L'avocat de CAE a soutenu qu'il faut donner une réponse affirmative aux questions qui font l'objet du présent renvoi. Il a fait valoir que le paragraphe 23(3) de la *Loi d'interprétation* donne au sous-ministre le pouvoir de désigner Jean T. Vachon comme délégué aux fins de rendre les décisions prévues au paragraphe 46(4) de la *Loi sur les douanes* et que le sous-ministre a effectivement exercé ce pouvoir.

Les paragraphes 23(2) [mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 29, art. 1] et 23(3) de la *Loi d'interprétation* sont ainsi libellés:

23. ...

(2) Les mots qui donnent à un ministre de la Couronne l'ordre ou l'autorisation d'accomplir un acte ou une chose ou qui, de quelque autre manière, lui sont applicables en raison de son titre officiel comprennent un ministre agissant pour lui ou, si le poste est vacant, un ministre désigné pour remplir ce poste, en exécution ou sous le régime d'un décret du conseil, de même que ses successeurs à la charge en question et son ou leur délégué, mais rien au présent paragraphe ne peut s'interpréter comme permettant à un délégué d'exercer quelque pouvoir, conféré à un ministre, d'établir un règlement défini dans la *Loi sur les textes réglementaires*.

(3) Les mots qui donnent à tout autre fonctionnaire public l'ordre ou l'autorisation d'accomplir un acte ou une chose ou qui, de quelque autre manière, lui sont applicables en raison de son titre officiel, comprennent ses successeurs à la charge et son ou leur délégué.

Voici la version anglaise de ses dispositions:

23. ...

(2) *Words directing or empowering a Minister of the Crown to do an act or thing, or otherwise applying to him by his name of office, include a Minister acting for him, or, if the office is vacant, a Minister designated to act in the office by or under the authority of an order in council, and also his successors in the office, and his or their deputy, but nothing in this subsection shall be construed to authorize a deputy to exercise any authority conferred upon a Minister to make a regulation as defined in the Statutory Instruments Act.*

(3) *Words directing or empowering any other public officer to do any act or thing, or otherwise applying to him by his name of office, include his successors in the office and his or their deputy.*

The term “public officer” is defined in subsection 2(1) of the *Interpretation Act* as including, among others, “any person in the public service of Canada . . . who is authorized by or under an enactment to do . . . an act or thing. . . .” The term thus includes a deputy minister.

Counsel submitted that the word “deputy”, as used in subsection 23(3), has the meaning attributed to it by Chief Justice Culliton in *R. v. Huculak* (1969), 69 W.W.R. 238 (Sask. C.A.). Chief Justice Culliton said, at page 240:

In applying sec. 656(2) of the *Criminal Code*, effect must be given to the pertinent provisions of the *Interpretation Act*. To accept the submission of the appellant would be to ignore the words “his lawful deputy” as used in the preceding subsection. In my opinion, the word “deputy” as there used must be construed in its ordinary sense as meaning a person appointed or authorized as a substitute for another and empowered to act for him or in his place. Thus, in the absence of any suggestion limiting the authority of the assistant clerk of the Privy Council, I must conclude that he is the lawful deputy of the clerk of the Privy Council. Therefore, by virtue of the provision in the *Interpretation Act* the copy of the order of commutation, duly certified by the assistant clerk of the Privy Council, meets the requirements of sec. 656(2) of the *Criminal Code*.

In the *Huculak* case, the appellant’s sentence had been commuted to a term of imprisonment. He was being detained in penitentiary by virtue of an order in council signed, not by the clerk of the Privy Council, but by the assistant clerk. The appellant submitted that he was being unlawfully detained because the clerk of the Privy Council had not certified the order in council as required by the relevant provision of the *Criminal Code*. As I have just indicated, this submission failed.

In *Huculak*, the person who actually signed the order in council appears, by his very title, to have been a person occupying a position which could aptly be described as a “deputy’s position”. It is far from clear to me that the word “deputy” in the English version or the word “délégué” in the French version is broad enough to include a person who is authorized by a public officer to act for him by way of delegation, but who does not occupy a

Suivant la définition qu’on trouve au paragraphe 2(1) de la *Loi d’interprétation* «fonctionnaire public» comprend notamment «toute personne dans la fonction publique du Canada . . . autorisée par un texte législatif ou sous son régime à accomplir un acte ou une chose . . . » Ce terme comprend donc un sous-ministre.

L’avocat a prétendu que le mot «délégué» est employé au paragraphe 23(3) dans le sens que lui a attribué le juge en chef Culliton dans l’arrêt *R. v. Huculak* (1969), 69 W.W.R. 238 (C.A. Sask.). Voici ce qu’a déclaré le juge en chef Culliton, à la page 240.

[TRADUCTION] Pour appliquer le paragraphe 656(2) du *Code criminel*, il faut donner effet aux dispositions pertinentes de la *Loi d’interprétation*. Accepter l’argument de l’appelant reviendrait à ignorer les mots «son délégué légitimement nommé» qui se trouvent au paragraphe précédent. A mon avis, le mot «délégué» doit, dans le contexte dans lequel il est employé à ce paragraphe, être interprété selon son sens courant et s’entendre de toute personne désignée pour en remplacer une autre et autorisée à agir pour elle et à sa place. Ainsi, en l’absence de tout indice permettant de croire à une limitation des pouvoirs du greffier adjoint du Conseil privé, je dois conclure que celui-ci est le délégué légitimement nommé du greffier du Conseil privé. Par conséquent, suivant les dispositions de la *Loi d’interprétation*, la copie du décret de commutation de peine, dûment certifiée par le greffier adjoint du Conseil privé, satisfait aux exigences du par. 656(2) du *Code criminel*.

Dans l’affaire *Huculak*, la peine de l’appelant avait été commuée en une peine d’emprisonnement. L’appelant était détenu dans un pénitencier en vertu d’un décret du conseil qui avait été signé par le greffier adjoint et non par le greffier du Conseil privé. L’appelant prétendait qu’il était détenu illégalement parce que le greffier du Conseil privé n’avait pas certifié le décret du conseil, contrairement aux exigences des dispositions applicables du *Code criminel*. Ainsi que je l’ai déjà souligné, cet argument a été rejeté.

Dans l’affaire *Huculak*, il semble que la personne qui avait effectivement signé le décret du conseil était, de par son titre même, une personne qui occupait un poste qu’on pourrait à juste titre qualifier de «poste de délégué». Je doute fort que le mot «délégué» du texte français ou le mot «deputy» du texte anglais soient assez larges pour englober les personnes qui sont autorisées par un fonctionnaire public à agir en son nom par voie de déléga-

public service position that could properly be described as being that of "deputy" to the public officer concerned. I do not think the effect of subsection 23(3) of the *Interpretation Act* is to authorize a public officer to appoint his own "deputy", whatever that person's position in the public service might be, and to delegate statutory power to him. The effect of subsection 23(3), for relevant purposes, appears to me to be this: if an enactment authorizes a public officer, a deputy minister, for example, to do an act or thing, the enactment shall be read as empowering a person who occupies a position as deputy of that public officer to do the act or thing.

Counsel for CAE said that, if he failed on the *Interpretation Act* point, he would not find it possible to argue that the *Customs Act* itself expressly or impliedly authorizes the Deputy Minister to delegate.

Counsel for the Attorney General did not rely, as did CAE, on the *Interpretation Act*. His submission was more broadly based. The Deputy Minister, he argued, does not have to act personally. He has power to direct by which officials in his Department the authority conferred on him by subsection 46(4) of the *Customs Act* may be carried out. As I understood his position, it was that the Deputy Minister's memorandum of November 25, 1983 is such a direction. It does not involve a devolution of authority. It is an instrument which establishes an internal departmental arrangement.

He relied among other authorities in *Carltona, Ltd. v. Works Comrs.*, [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.). In that case Lord Greene said, at page 563:

In the administration of government in this country the functions which are given to ministers (and constitutionally properly given to ministers because they are constitutionally responsible) are functions so multifarious that no minister could ever personally attend to them. To take the example of the present case no doubt there have been thousands of requisitions in this country by individual ministries. It cannot be supposed that this regulation meant that, in each case, the

tion mais qui n'occupent pas de postes de fonctionnaires publics qui puissent à juste titre être qualifiés de postes de «délégué» du fonctionnaire public concerné. Je ne crois pas que le paragraphe 23(3) de la *Loi d'interprétation* ait pour effet d'autoriser un fonctionnaire public à désigner son propre «délégué» et à lui déléguer les pouvoirs que lui accorde la loi, et ce, sans égard au poste qu'occupe cette personne au sein de la fonction publique. Il me semble que, pour les fins qui nous occupent, le paragraphe 23(3) a l'effet suivant: si un texte législatif autorise un fonctionnaire public, par exemple, un sous-ministre, à accomplir un acte ou une chose, ce texte de loi doit être interprété comme autorisant les personnes qui occupent un poste de délégué auprès de ce fonctionnaire public à accomplir l'acte ou la chose en question.

L'avocat de CAE a déclaré que si l'argument qu'il fonde sur la *Loi d'interprétation* était rejeté, il lui paraîtrait impossible de soutenir que la *Loi sur les douanes* autorisait en elle-même, expressément ou implicitement, le sous-ministre à déléguer ses pouvoirs.

Contrairement à CAE, l'avocat du procureur général n'a pas invoqué la *Loi d'interprétation*. Il fait reposer son argumentation sur des considérations plus larges. Il prétend que le sous-ministre n'est pas tenu d'agir personnellement et qu'il a le pouvoir de décider qui des fonctionnaires de son ministère pourra exercer les pouvoirs dont il est investi aux termes du paragraphe 46(4) de la *Loi sur les douanes*. Si j'ai bien compris son argumentation, c'est la note de service signée par le sous-ministre le 25 novembre 1983 qui constitue cette décision. Elle ne comporte pas de délégation de pouvoirs. Il s'agit d'un document qui met en place une entente qui concerne l'administration interne du Ministère.

Au nombre des décisions qu'il a invoquées, l'avocat a cité l'arrêt *Carltona, Ltd. v. Works Comrs.*, [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.), dans lequel lord Greene a déclaré, à la page 563:

[TRADUCTION] Dans le régime d'administration publique de ce pays, les fonctions qui sont conférées aux ministres (à bon droit du point de vue constitutionnel puisque les ministres sont constitutionnellement responsables) sont si variées qu'aucun ministre ne pourrait jamais personnellement les remplir. Pour prendre l'exemple du cas présent, chaque ministère a sans aucun doute soumis des milliers de réquisitions dans ce pays. On ne peut pas supposer que ce règlement impliquait que, dans

minister in person should direct his mind to the matter. The duties imposed upon ministers and the powers given to ministers are normally exercised under the authority of the ministers by responsible officials of the department. Public business could not be carried on if that were not the case. Constitutionally, the decision of such an official is, of course, the decision of the minister. The minister is responsible. It is he who must answer before Parliament for anything that his officials have done under his authority, and, if for an important matter he selected an official of such junior standing that he could not be expected competently to perform the work, the minister would have to answer for that in Parliament. The whole system of departmental organisation and administration is based on the view that ministers, being responsible to Parliament, will see that important duties are committed to experienced officials. If they do not do that, Parliament is the place where complaint must be made against them.

In these reasons I will refer to this passage as the “*Carltona* principle”.

Counsel also referred us to a passage from the reasons for judgment of Mr. Justice Dickson (as he then was) in *R. v. Harrison*, [1977] 1 S.C.R. 238, at pages 245 and 246:

Although there is a general rule of construction in law that a person endowed with a discretionary power should exercise it personally (*delegatus non potest delegare*) that rule can be displaced by the language, scope or object of a particular administrative scheme. A power to delegate is often implicit in a scheme empowering a Minister to act. As Professor Willis remarked in “*Delegatus Non Potest Delegare*”, (1943), 21 Can. Bar Rev. 257 at p. 264:

... in their application of the maxim *delegatus non potest delegare* to modern governmental agencies the Courts have in most cases preferred to depart from the literal construction of the words of the statute which would require them to read in the word “personally” and to adopt such a construction as will best accord with the facts of modern government which, being carried on in theory by elected representatives but in practice by civil servants or local government officers, undoubtedly requires them to read in the words “or any person authorized by it”.

See also S. A. DeSmith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3d ed., at p. 271. Thus, where the exercise of a discretionary power is entrusted to a Minister of the Crown it may be presumed that the acts will be performed, not by the Minister in person, but by responsible officials in his department: *Carltona, Ltd. v. Commissioners of Works*. The tasks of a Minister of the Crown in modern times are so many and varied that it is unreasonable to expect them to be performed personally. It is to be supposed that the Minister will select deputies and departmental officials of experience and competence, and that such appointees, for whose conduct the Minister is accountable to the Legislature, will act on behalf of the Minister, within the bounds of their respective grants of authority, in the discharge of ministerial responsibilities. Any other approach would but lead to administrative chaos and inefficiency.

chaque cas, le ministre en personne devait s'occuper de l'affaire. Les tâches imposées aux ministres et les pouvoirs qui leur sont conférés sont normalement exercés sous leur autorité par les fonctionnaires responsables du ministère. S'il en était autrement, tout l'appareil de l'État serait paralysé. Constitutionnellement, la décision d'un tel fonctionnaire représente naturellement la décision du ministre. Le ministre est responsable. C'est lui qui doit répondre devant le Parlement de tout ce que ses fonctionnaires ont fait sous son autorité et si, pour une affaire importante, il a choisi un fonctionnaire subalterne dont on ne peut s'attendre qu'il exécute le travail avec compétence, le ministre devra en répondre devant le Parlement. Tout le système d'organisation et d'administration ministérielles s'appuie sur l'idée qu'étant responsables devant le Parlement, les ministres feront en sorte que les tâches importantes soient confiées à des fonctionnaires expérimentés. S'il ne le font pas, c'est au Parlement qu'on devra se plaindre de leurs agissements.

Dans les présents motifs, je désignerai ce passage sous le nom du «principe de l'arrêt *Carltona*».

L'avocat a également cité le passage suivant des motifs du jugement du juge Dickson (tel était alors son titre) dans l'arrêt *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238, aux pages 245 et 246:

Bien qu'il existe une règle générale d'interprétation de la loi selon laquelle une personne doit exercer personnellement le pouvoir discrétionnaire dont elle est investie (*delegatus non potest delegare*), elle peut être modifiée par les termes, la portée ou le but d'un programme administratif donné. Le pouvoir de délégation est souvent implicite dans un programme qui donne au ministre le pouvoir d'agir. Comme le remarque le professeur Willis dans «*Delegatus Non Potest Delegare*», (1943), 21 Can. Bar Rev. 257 à la p. 264:

[TRADUCTION] ... dans leur application du principe *delegatus non potest delegare* aux organismes du gouvernement, les tribunaux ont préféré le plus souvent s'éloigner de l'interprétation étroite du texte de loi qui les obligerait à y voir le mot «personnellement», et adopter l'interprétation qui convient le mieux aux rouages modernes du gouvernement qui, étant théoriquement le fait des représentants élus mais, en pratique, celui des fonctionnaires ou des agents locaux, leur commandent sans aucun doute d'y voir l'expression «ou toute personne autorisée par lui».

Voir aussi S. A. DeSmith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., à la p. 271. Lorsque l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire est confié à un ministre du gouvernement, on peut alors supposer que les mesures nécessaires seront prises par les fonctionnaires responsables du ministère et non par le ministre lui-même: *Carltona, Ltd. v. Commissioners of Works*. De nos jours, les fonctions d'un ministre du gouvernement sont si nombreuses et variées qu'il serait exagéré de s'attendre à ce qu'il les remplisse personnellement. On doit présumer que le ministre nommera des sous-ministres et des fonctionnaires expérimentés et compétents et que ceux-ci, le ministre étant responsable de leurs actes devant la législature, s'acquitteront en son nom de fonctions ministérielles dans les limites des pouvoirs qui leur sont délégués. Toute autre solution n'aboutirait qu'au chaos administratif et à l'incurie.

The *Carltona* principle, as I see it, is based on two elements. One is the circumstance that “the functions which are given to ministers (and constitutionally properly given to ministers because they are constitutionally responsible) are functions so multifarious that no minister could ever personally attend to them.” The other is the constitutional responsibility of a minister of the Crown to Parliament. “Constitutionally, the decision of such an official is, of course, the decision of the minister. The minister is responsible. It is he who must answer before Parliament. . . .”

In *Harrison*, Mr. Justice Dickson also referred to the two elements, the many and varied tasks of a minister of the Crown, and his accountability to Parliament.

In H. W. R. Wade, *Administrative Law* (4th ed., 1977) (“Wade”), it is stated [at page 314] that “the authority of officials to act in their ministers’ names derives from a general rule of law” [Emphasis added.] I will quote the passage at some length, because I find it particularly helpful:

Strictly speaking there is not even delegation in these cases. Delegation requires a distinct act by which the power is conferred upon some person not previously competent to exercise it. But the authority of officials to act in their ministers’ names derives from a general rule of law and not from any particular act of delegation. Legally and constitutionally the act of the official is the act of the minister, without any need for specific authorisation in advance or ratification afterwards. Even where there are express statutory powers of delegation they are not in fact employed as between the minister and his own officials. Such legal formalities would be out of place within the walls of a government department, as is recognised by Parliament’s practice of conferring powers upon ministers in their own names. The case is of course different where the official is to be empowered to act in his own name rather than the minister’s. Thus the power for inspectors to decide certain kinds of planning appeals must be delegated by the minister by statutory instrument, as required by the Act. [Underlining added.]

The passages from *Carltona* and *Harrison* and the quotation from Wade all relate to the exercise of powers on behalf of ministers of the Crown, not to the exercise of powers by officials for other

D’après ce que j’en comprends, le principe de l’arrêt *Carltona* repose sur deux éléments. Le premier volet consiste à dire que «les fonctions qui sont conférées aux ministres (à bon droit du point de vue constitutionnel puisque les ministres sont constitutionnellement responsables) sont si variées qu’aucun ministre ne pourrait jamais personnellement les remplir.» L’autre volet veut que les ministres de la Couronne soient personnellement responsables devant le Parlement. «Constitutionnellement, la décision d’un tel fonctionnaire représente naturellement la décision du ministre. Le ministre est responsable. C’est lui qui doit répondre devant le Parlement»

Dans l’arrêt *Harrison*, le juge Dickson a également fait allusion aux deux aspects du principe, savoir, le nombre et la variété des fonctions des ministres du gouvernement et leur obligation de rendre compte de leurs actes devant le Parlement.

Dans son traité intitulé *Administrative Law* (4^e éd., 1977), H. W. R. Wade déclare [à la page 314] que [TRADUCTION] «les fonctionnaires tirent leur pouvoir d’agir au nom de leurs ministres d’une règle de droit générale» [C’est moi qui souligne.] Je cite ce passage au long, parce que j’estime qu’il est très utile:

[TRADUCTION] Au sens strict, il n’y a pas de délégation de pouvoir dans ces cas. Pour qu’il y ait délégation, il faut un acte distinct par lequel une personne est investie d’un pouvoir qu’elle n’était pas jusqu’alors apte à exercer. Par contre, les fonctionnaires tirent leur pouvoir d’agir au nom de leurs ministres d’une règle de droit générale et non d’un acte de délégation particulier. Légalement et constitutionnellement, l’acte accompli par le fonctionnaire est l’acte du ministre et n’a pas besoin d’être autorisé de façon spécifique avant d’être accompli, ni d’être ratifié par la suite. Même lorsque la loi confère expressément au ministre l’autorité de déléguer ses pouvoirs, celui-ci ne s’en sert pas dans le cadre de ses relations avec ses propres fonctionnaires. De telles formalités juridiques seraient déplacées au sein d’un ministère du gouvernement, comme en témoigne la coutume du Parlement de conférer des pouvoirs à des ministres en leurs noms propres. La situation est bien sûr différente lorsque le fonctionnaire est investi du pouvoir d’agir en son nom propre plutôt qu’au nom du ministre. Ainsi, le pouvoir des inspecteurs de statuer sur certains appels en matière d’aménagement doit leur être délégué par le ministre au moyen d’un texte réglementaire, ainsi que le prévoit la Loi. [C’est moi qui souligne.]

Les passages tirés des arrêts *Carltona* et *Harrison*, de même que l’extrait du traité de Wade concernent tous l’exercice de pouvoirs au nom de ministres de la Couronne et non l’exercice de

officials. Wade, indeed, distinguishes cases where an official is empowered to act in his own name.

Counsel referred us, however, to a passage from the reasons for judgment of Chief Justice Jaccett in *Ahmad v. Public Service Commission*, [1974] 2 F.C. 644 (C.A.), in which the *Carltona* principle appears to have been extended to include deputy ministers. The passage occurs at page 651:

It would be quite impossible for the deputy head of a large modern government department to give personal attention to all such matters, important as they may be to individuals concerned. That is why departmental administration is organized as it is and, in my view, there is a necessary implication, in the absence of something expressly or implicitly to the contrary, that ministers' powers, and deputy ministers' powers, are exercised on their behalf by their departmental organizations as long as they are of an administrative character. To what extent officials are allowed or required to do so in particular cases is a matter of internal arrangement and outsiders have no status to question the authority of an official in a particular case.

In *Ahmad*, a deputy head had delegated his authority under section 31 of the *Public Service Employment Act* to recommend the release of an employee if in the deputy head's opinion the employee was incompetent to perform the duties of his office. The delegation was to a director of personnel who exercised the authority. The delegation was made pursuant to a provision in the statute authorizing such delegation. The Court held that the delegation was effective. The Chief Justice, however, proceeded to say, at pages 650 and 651:

In any event, quite apart from special statutory authorization, in my view, this opinion was not one that required personal attention from the deputy head and was validly formed by appropriate departmental officials on the basis of the principles applied in such cases as *Carltona, Ltd. v. Comrs. of Works*.

He then quoted the passage from Lord Greene's judgment in *Carltona* which I have quoted above, and proceeded to the passage in which he extended *Carltona* to include deputy ministers.

It would appear that, if the passage from *Ahmad* is correct, this Court should treat an authority entrusted by statute to a deputy minister as carrying with it a presumption that the acts which

pouvoirs par des fonctionnaires pour le compte d'autres fonctionnaires. D'ailleurs, Wade fait la distinction pour les cas où un fonctionnaire est investi du pouvoir d'agir en son propre nom.

^a L'avocat nous a cependant cité un passage des motifs du jugement prononcés par le juge en chef Jaccett dans l'arrêt *Ahmad c. La Commission de la Fonction publique*, [1974] 2 C.F. 644 (C.A.), dans lequel le principe de l'arrêt *Carltona* semble avoir été élargi de façon à inclure les sous-ministres. Ce passage se trouve à la page 651:

^b Il serait tout à fait impossible au sous-chef d'un ministère important dans un gouvernement moderne de s'occuper personnellement de toutes les questions de ce genre, quelles qu'importantes qu'elles puissent être pour les personnes concernées. C'est la raison d'être de l'organisation ministérielle et, à mon avis, il en découle nécessairement, en l'absence d'indication contraire expresse ou implicite, que les pouvoirs des ministres et des sous-ministres, dans la mesure où ils revêtent un caractère administratif, sont exercés en leur nom par les instances de leur ministère. Dans quelle mesure les fonctionnaires peuvent ou doivent agir ainsi dans des cas particuliers est une question qui relève de l'organisation interne et les tiers n'ont pas qualité pour contester les pouvoirs d'un fonctionnaire dans un cas particulier.

^c Dans l'arrêt *Ahmad*, un sous-chef avait délégué le pouvoir que lui conférait l'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* de recommander le renvoi d'un employé lorsqu'il était d'avis que celui-ci n'avait pas la compétence voulue pour exercer les fonctions de son poste. Le sous-chef avait délégué ses pouvoirs à un des directeurs du service du personnel et ce dernier les avaient exercés. La délégation avait été effectuée en vertu d'une disposition de la Loi qui permettait une telle délégation. La Cour a statué que la délégation était valide. Le juge en chef a toutefois fait remarquer, aux pages 650 et 651:

^d En tout cas, toute question d'autorisation légale spéciale mise à part, je pense que cet avis n'avait pas à faire l'objet de l'attention personnelle du sous-chef et pouvait émaner des fonctionnaires habilités du Ministère sur la base des principes appliqués dans des affaires telles que *Carltona, Ltd. c. Comrs. of Works*.

^e Le juge en chef a ensuite cité le passage du jugement de lord Greene dans l'arrêt *Carltona* que j'ai déjà cité puis a élargi la portée de l'arrêt *Carltona* de façon à englober les sous-ministres.

^f En supposant que l'extrait de l'arrêt *Ahmad* soit bien fondé, il semblerait que la Cour doive considérer que les pouvoirs conférés par un texte de loi à un sous-ministre comportent en eux-mêmes une

the deputy minister is authorized to perform may be performed, not only by him in person, but also by responsible officials in his department. And I would say that I do read the passage from *Ahmad* as being at least an alternative ground for the decision of the Court on the “delegation point” involved in that case. So, for purposes of these reasons, I will assume that the “*Ahmad* presumption” applies. At any rate, if my conclusion should be that the Deputy Minister cannot delegate under subsection 46(4) even with the support of the presumption, I can see no way in which I could find that he would have such a power without its aid.

But the presumption that a deputy minister may exercise a statutory authority granted to him by using departmental officials is, even according to *Ahmad* itself, subject to “something expressly or implicitly to the contrary” in the statute; and again, the presumption operates only if the authority conferred is “of an administrative character.”

Ultimately, in my view, what is critical in deciding whether the Deputy Minister must exercise personally the authority conferred on him by section 46 is, in the words of *Harrison*, “the language, scope or object . . .” of the administrative scheme established by section 46. The “*Ahmad* presumption” is an element to be considered in deciding the issue, but cannot, in itself, be decisive.

Section 46 of the *Customs Act* establishes an administrative scheme having to do with the determination of tariff classification and the appraisal of the value for duty of imported goods. Both are essential features of a customs system and both are very important to importers. The process of classification and appraisal sometimes involves difficult questions of interpretation, questions of mixed fact and law.

A determination of the tariff classification or an appraisal of the value for duty of goods made at the time of entry of the goods is final and conclu-

présomption suivant laquelle les actes que le sous-ministre est autorisé à exécuter peuvent être exécutés, non seulement par lui-même, mais également par les fonctionnaires responsables de son ministère. J'ajouterais que je considère que le passage tiré de l'arrêt *Ahmad* constitue à tout le moins un motif subsidiaire de la décision de la Cour sur la «question de la délégation» qui se posait dans cette affaire. Ainsi donc, pour les besoins des présents motifs, je tiens pour acquis que la «présomption de l'arrêt *Ahmad*» s'applique. En tout état de cause, si je devais arriver à la conclusion que le sous-ministre ne peut déléguer les pouvoirs que lui confère le paragraphe 46(4) même avec l'appui de cette présomption, je ne vois pas comment je pourrais conclure qu'il a ce pouvoir si on écarte cette présomption.

Quoi qu'il en soit, la présomption qui permet à un sous-ministre d'exercer les pouvoirs que lui accorde la loi par le truchement des fonctionnaires de son ministère demeure, suivant l'arrêt *Ahmad* même, soumise à une «indication contraire expresse ou implicite» dans le texte de loi; de plus, la présomption ne joue que si les pouvoirs conférés «revêtent un caractère administratif».

En dernière analyse, j'estime que ce qui constitue le facteur déterminant pour décider si le sous-ministre doit exercer personnellement les pouvoirs que lui confère l'article 46, ce sont, pour reprendre la formulation de l'arrêt *Harrison*, «les termes, la portée ou le but . . .» du programme administratif créé par l'article 46. La «présomption de l'arrêt *Ahmad*» est un élément dont il faut tenir compte pour trancher le litige, mais elle ne saurait en elle-même être décisive.

L'article 46 de la *Loi sur les douanes* crée un mécanisme administratif qui concerne la détermination de la classification tarifaire et l'estimation de la valeur imposable d'effets importés. Toutes les deux constituent des caractéristiques essentielles du système des douanes et revêtent une très grande importance pour les importateurs. Le processus de classification et d'estimation soulève à l'occasion d'épineuses questions d'interprétation, des questions mixtes de fait et de droit.

Les déterminations de classification tarifaire et les estimations de valeur imposable d'effets qui sont faites au moment de leur déclaration en

sive unless the importer, within ninety days of the date of entry, makes a written request in prescribed form and manner to a Dominion customs appraiser for a re-determination or a re-appraisal. The Dominion customs appraiser may re-determine the tariff classification or may re-appraise the value for duty in response to the importer's request. But this re-determination or re-appraisal is not necessarily final. The importer has a further recourse. He may request the Deputy Minister to make a further re-determination or re-appraisal.

This ascending order is significant for present purposes. It points to a conclusion that the importer is entitled to have his request considered by the Deputy Minister himself rather than by an official directed by the Deputy Minister to act on his behalf. Under subsection 46(3), the importer has the right to make a request to the Deputy Minister, the senior administrative official in the Department. He has already had a re-determination or a re-appraisal by a junior official, the Dominion customs appraiser. His request is for a re-determination or a re-appraisal by the highest administrative official in the Department.

I realize that in the present case the decision appealed to the Tariff Board is expressed as being a decision made under paragraph 46(4)(d), not under paragraph 46(4)(a). If paragraph 46(4)(d) stood alone, it would be easier to argue that the Deputy Minister could delegate to other officials because under the paragraph the Deputy Minister may act on his own initiative; he is not acting in response to a request containing representations. But his power under paragraph 46(4)(d) must nonetheless be determined by reading the paragraph in context.

The context is section 46 as a whole. I have, I hope, demonstrated that the importer who has asked for and obtained a re-determination or a re-appraisal from a Dominion customs appraiser

douane sont définitives et péremptoires, à moins que l'importateur, dans les quatre-vingt-dix jours de la date de déclaration en douane, ne fasse une demande écrite, selon la forme et de la manière prescrites, à un appréciateur fédéral des douanes en vue d'une nouvelle détermination ou estimation. En réponse à la demande de l'importateur, l'appréciateur fédéral des douanes peut déterminer de nouveau la classification tarifaire ou établir de nouveau l'estimation de la valeur imposable des biens en question. Cependant, la nouvelle détermination et la nouvelle estimation ne sont pas nécessairement définitives. L'importateur dispose d'un recours supplémentaire. Il peut demander au sous-ministre de faire une nouvelle détermination ou une nouvelle estimation.

Cette progression des recours est significative pour les fins du présent appel. Elle nous amène à conclure que l'importateur a le droit de faire examiner sa demande par le sous-ministre en personne, et non par un fonctionnaire que le sous-ministre a autorisé à agir en son nom. En vertu du paragraphe 46(3), l'importateur a le droit de présenter sa demande au premier des hauts fonctionnaires administratifs du Ministère, le sous-ministre. Il a déjà eu droit à une nouvelle détermination ou à une nouvelle estimation par un fonctionnaire subalterne, l'appréciateur fédéral des douanes. Ce qu'il demande, c'est une nouvelle détermination ou une nouvelle estimation par le plus haut fonctionnaire administratif du Ministère.

Je ne méconnais pas le fait que la formulation de la décision qui a été portée en appel devant la Commission du tarif indique qu'il s'agit d'une décision prise en vertu de l'alinéa 46(4)d) et non en vertu de l'alinéa 46(4)a). Si ce n'était que de l'alinéa 46(4)d), il serait plus facile de prétendre que le sous-ministre peut déléguer ses pouvoirs à d'autres fonctionnaires, étant donné qu'en vertu de cet alinéa, le sous-ministre peut agir de sa propre initiative; il n'agit pas en réponse à une requête par laquelle une personne formule une demande. Quoiqu'il en soit, pour délimiter le sens du pouvoir que lui confère l'alinéa 46(4)d), il faut lire celui-ci dans son contexte.

Le contexte qui nous intéresse est celui de l'article 46 dans son entier. J'ai, du moins je l'espère, démontré que l'importateur qui a demandé avec succès une nouvelle détermination ou une nouvelle

has a right to ask the Deputy Minister personally to make a further re-determination or re-appraisal. I would add that he has a similar right, even if the Dominion customs appraiser acting on his own initiative has made a re-determination or re-appraisal under paragraph 46(2)(b). It would, I suggest, be odd if despite his right to a personal decision under paragraph 46(4)(a), he could be subjected to a "delegated decision" under paragraph 46(4)(d): this surely could not be the statutory intent. I would add that the presence of paragraph 46(4)(b) in the subsection also points in the direction of the requirement that the Deputy Minister must act personally under subsection 46(4): the paragraph authorizes the Deputy Minister to make a re-determination or a re-appraisal "at any time, if the importer has made any misrepresentation or committed any fraud in making the entry of those goods." This particular authority to re-determine or re-appraise is not limited to two years after the date of entry, and it is vested in terms in the Deputy Minister; a condition precedent to its exercise is that the importer must have made a misrepresentation or committed fraud, a very serious matter. Authority under the paragraph is understandably reserved to the highest administrative official in the Department.

I am persuaded that the structure of section 46, when all parts of the section are read together, indicates an intention that the Deputy Minister must act personally when he exercises his authority under any of the provisions of the section, that he must bring his own mind to bear on the matter: see *Ramawad v. Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 2 S.C.R. 375, per Mr. Justice Pratte, at pages 381 and 382. The language, scope and object of the section can hardly be said, in the words of *Harrison*, to displace the "general rule of construction in law that a person endowed with a discretionary power should exercise it personally".

estimation à un appréciateur fédéral des douanes a le droit de demander au sous-ministre qu'il fasse personnellement une nouvelle détermination ou une nouvelle estimation. J'ajouterais que son droit est identique, même lorsque l'appréciateur fédéral des douanes a, en vertu de l'alinéa 46(2)b), déterminé une nouvelle classification ou établi une nouvelle estimation de sa propre initiative. Il serait étrange, à mon sens, qu'en dépit de son droit à une décision personnelle en vertu de l'alinéa 46(4)a), l'importateur soit soumis à une «décision prise par délégation» sous le régime de l'alinéa 46(4)d). Cela ne peut certainement pas être l'intention du législateur. J'ajouterais que la présence de l'alinéa 46(4)b) dans ce paragraphe indique que le sous-ministre doit agir personnellement dans les cas visés par le paragraphe 46(4). Ce dernier autorise le sous-ministre à faire une nouvelle détermination ou une nouvelle estimation «à toute époque, si l'importateur a fait une fausse représentation ou commis quelque fraude en faisant la déclaration en douane de ces effets». L'exercice de ce pouvoir particulier de déterminer ou d'estimer à nouveau n'est pas limité aux deux ans qui suivent la date de la déclaration en douane et est dévolu en termes explicites au sous-ministre. Celui-ci ne peut exercer ce pouvoir que si l'importateur a fait une fausse représentation ou commis une fraude, c'est-à-dire seulement dans des cas très sérieux. On comprend donc que les pouvoirs visés par cet alinéa soient réservés au plus haut fonctionnaire administratif du Ministère.

g

Je suis convaincu qu'il résulte de l'économie de l'article 46 et du rapprochement de toutes les parties de cet article, que le législateur a voulu que le sous-ministre intervienne personnellement lorsqu'il exerce un des pouvoirs que lui accordent les dispositions de cet article, et qu'il s'occupe personnellement des cas qui lui sont soumis: voir, à cet égard, les commentaires du juge Pratte dans l'arrêt *Ramawad c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 R.C.S. 375, aux pages 381 et 382. Il est difficile de prétendre, pour reprendre l'arrêt *Harrison*, que les termes, la portée ou le but de cet article fassent exception à la «règle générale d'interprétation de la loi selon laquelle une personne doit exercer personnellement le pouvoir discrétionnaire dont elle est investie».

It was also argued that a decision by the Deputy Minister under paragraph 46(4)(a) is not a decision which is "administrative in character", but is a decision which is judicial or quasi-judicial. There is a good deal of force in this submission. The request under subsection 46(3) must be made in writing and must state the reasons and grounds for the request. If the Deputy Minister grants the request to make the re-determination or re-appraisal, he must surely come to his decision with the terms of the request in mind. In this sense, the importer is entitled to and does make representations. The decision of the Deputy Minister, if he accedes to the request, may confer a significant benefit on the importer: the duties previously assessed may be reduced or eliminated. And the decision of the Deputy Minister is not to be made for the purpose of implementing policy. The Deputy Minister, in making a re-determination, must apply the terms of the Customs Tariff to the matter in issue or, in making a re-appraisal, he must apply the relevant provisions of the statute having to do with appraisal of value for duty. And there is clearly a matter in issue, a *lis* in a broad sense. The issue is whether the Dominion customs appraiser was in error in determining the tariff classification as he did or in appraising as he did.

I recognize, of course, that, under paragraph 46(4)(d), the Deputy Minister does not act on a request from an importer. But, here too, his decision must be made, not on a policy basis, but by applying the tariff item or the relevant statutory provisions appropriate in the circumstances. His decision carries with it a strong "element of law", and it may have serious consequences to an importer.

I am persuaded that a decision taken by the Deputy Minister under subsection 46(4) is not a decision "administrative in character" as I understand that term to be used in *Ahmad*. In *Ahmad*, the decision under review, the decision to recommend release of an employee, though important to the employee, was nonetheless a decision made in

On a également prétendu que les décisions que le sous-ministre rend en vertu de l'alinéa 46(4)a ne sont pas des décisions qui revêtent «un caractère administratif» mais qu'il s'agit de décisions judiciaires ou quasi judiciaires. Cet argument n'est pas dénué de valeur. Les demandes visées par le paragraphe 46(3) doivent être faites par écrit et doivent contenir les raisons et les motifs de la demande. Si le sous-ministre fait droit à la demande et procède à une nouvelle détermination ou à une nouvelle estimation, il doit certainement tenir compte des modalités de la requête pour parvenir à sa décision. En ce sens, l'importateur a le droit de faire des observations au sous-ministre et c'est ce qu'il fait. La décision du sous-ministre, si celui-ci accueille sa demande, peut conférer un avantage important à l'importateur: les droits qui ont été antérieurement imposés peuvent être réduits ou éliminés. En outre, la décision du sous-ministre ne doit pas être prise en vue de mettre en œuvre une politique. Lorsqu'il procède à une nouvelle détermination, le sous-ministre doit appliquer les prescriptions du Tarif des douanes à la question en litige ou lorsqu'il fait une nouvelle estimation, il doit appliquer les dispositions pertinentes du texte de loi qui concernent l'estimation de la valeur imposable. Il y a alors, de toute évidence, une affaire en litige, un *lis*, au sens large. Le litige consiste à déterminer si l'appréciateur fédéral des douanes a commis une erreur dans sa détermination de la classification tarifaire ou dans son estimation de la valeur imposable.

J'admets, bien sûr, que, sous le régime de l'alinéa 46(4)d), ce n'est pas par suite d'une demande de l'importateur que le sous-ministre agit. Il n'en demeure pas moins qu'il doit là aussi rendre sa décision, non en appliquant une politique, mais en appliquant le numéro tarifaire ou les dispositions législatives pertinentes eu égard aux circonstances. La décision qu'il rend comporte un «élément judiciaire» important et peut avoir des conséquences sérieuses pour l'importateur.

J'ai la conviction que les décisions que rend le sous-ministre en vertu du paragraphe 46(4) ne sont pas des décisions qui «revêtent un caractère administratif», suivant le sens que l'arrêt *Ahmad* me semble avoir donné à cette expression. Dans *Ahmad*, la décision attaquée, la recommandation de renvoi d'un employé, était, malgré son impor-

the course of departmental personnel administration, and was not in itself decisive of whether the employee should be released. It was clearly "administrative in character".

I do not think that, merely because a decision may have a quasi-judicial element, it would necessarily follow that it could not be "administrative in character". In *Vine v. National Dock Labour Board*, [1957] A.C. 488 (H.L.), Viscount Kilmuir said, at page 499:

I am not prepared to lay down that no quasi-judicial function can be delegated, because the presence of the qualifying word "quasi" means that the functions so described can vary from those which are almost entirely judicial to those in which the judicial constituent is small indeed

A decision made under subsection 46(4), may, however, turn on significant questions of law as well as of fact: the "legal element" may not be slight; it may be critical.

Counsel for the Tariff Board also relied on the maxim *expressio unius est exclusio alterius* in support of his submission that the Deputy Minister could not delegate. Counsel referred to the rights of delegation given to the Minister under sections 162 and 163 of the *Customs Act*; it was argued that since these sections expressly authorize the Minister to delegate, a proper inference is that subsection 46(4) cannot be taken to contain an implied power to delegate. It was also argued that because some other statutes, statutes such as the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] and the *Public Service Employment Act*, expressly authorize the deputy minister to delegate, it may be assumed that Parliament would have provided a similar power in the *Customs Act* if it had intended that the Deputy Minister might delegate his authority under subsection 46(4) of the *Customs Act*. I confess I did not find these submissions persuasive.

For all the reasons I have given, I would answer question 3(a) of the reference in the negative. It

tance pour cet employé, une décision qui relevait de l'administration interne du Ministère. Elle n'était pas en elle-même concluante sur la question de savoir si l'employé devait être renvoyé. Manifestement elle revêtait «un caractère administratif».

Je ne crois pas que, du seul fait qu'une décision comporte un aspect quasi judiciaire, il s'ensuive nécessairement qu'elle ne peut revêtir «un caractère administratif». À cet égard, le vicomte Kilmuir a déclaré, dans l'arrêt *Vine v. National Dock Labour Board*, [1957] A.C. 488 (H.L.), à la page 499:

[TRADUCTION] Je ne suis pas disposé à dire qu'on ne peut déléguer des fonctions quasi judiciaires, et ce, parce que la présence du qualificatif «quasi» signifie que les fonctions qui portent cette étiquette peuvent aller de celles qui sont presque exclusivement judiciaires à celles qui ne comportent qu'un élément judiciaire négligeable

Les décisions prises en vertu du paragraphe 46(4) peuvent dépendre autant d'importantes questions de droit que de fait. L'«aspect juridique» peut être non pas négligeable, mais déterminant.

L'avocat de la Commission du tarif a également invoqué la maxime *expressio unius est exclusio alterius* pour appuyer son argument selon lequel le sous-ministre ne peut pas déléguer ses pouvoirs. L'avocat a appelé l'attention de la Cour sur les pouvoirs de délégation dont le Ministre est investi en vertu des articles 162 et 163 de la *Loi sur les douanes*. Il a avancé que, étant donné que ces articles autorisent expressément le Ministre à déléguer ses pouvoirs, il est légitime de conclure que le paragraphe 46(4) ne peut être interprété comme contenant un pouvoir implicite de délégation. On a également fait valoir que, étant donné que d'autres lois, notamment la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52] et la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, autorisent expressément le sous-ministre à déléguer ses pouvoirs, on peut supposer que le législateur aurait prévu un pouvoir semblable dans la *Loi sur les douanes* s'il avait voulu autoriser le sous-ministre à déléguer les pouvoirs qu'il lui accorde au paragraphe 46(4) de la *Loi sur les douanes*. J'avoue que je ne trouve pas ces arguments convaincants.

Pour tous les motifs que j'ai donnés, je suis d'avis de répondre négativement à la question 3a)

follows that I would also answer question 3(b) in the negative.

I would, however, make this general observation. It should, of course, be borne in mind that the Deputy Minister is entitled, in exercising his authority under subsection 46(4), to make full use of his departmental staff in arriving at his re-determinations or re-appraisals. He need not do the "leg work" himself.

I will close with one more observation, though it is not necessary to do so in order to answer the questions asked in the reference. It would seem to me that, when subsection 46(4) of the *Customs Act* is read in the light of subsection 23(3) of the *Interpretation Act*, it may well have the effect of conferring on an official in the Department who occupies a position which is, when properly considered, a position as "deputy" to the Deputy Minister, authority to exercise powers conferred on the Deputy Minister by subsection 46(4). An "assistant deputy minister" may, for example, occupy such a position.

du renvoi. Par conséquent, je suis d'avis de répondre également à la question 3b) par la négative.

^a Je désire toutefois faire une observation d'ordre général. Il faut, évidemment, se rappeler qu'il est loisible au sous-ministre de recourir au personnel de son Ministère pour exercer les pouvoirs que lui confère le paragraphe 46(4) et pour effectuer ses nouvelles déterminations et nouvelles estimations. Il n'est pas obligé de tout faire lui-même.

^b Je termine en faisant une dernière observation, même si cela n'est pas nécessaire pour répondre aux questions posées dans le renvoi. Il me semble qu'il pourrait bien résulter du rapprochement du ^c paragraphe 46(4) de la *Loi sur les douanes* et du paragraphe 23(3) de la *Loi d'interprétation*, que les fonctionnaires du Ministère qui occupent des postes qu'on pourrait à juste titre qualifier de postes de «délégués» du sous-ministre, seraient ^d autorisés à exercer les pouvoirs dont est investi le sous-ministre en vertu du paragraphe 46(4). Il pourrait, par exemple, s'agir du «sous-ministre adjoint.»