

A-365-98

A-365-98

**Stelco Inc. (Applicant)****Stelco Inc. (demanderesse)**

v.

c.

**British Steel Canada Inc., Aciers Francosteel Canada Inc., A.G. Der Dillinger Huttenwerke, Charleroi (USA) Inc., Thyssen Canada Limited, Metalexportimport, S.A., Usiminas, Vitkovice, a.s. and Attorney General of Canada (Respondents)**

**British Steel Canada Inc., Aciers Francosteel Canada Inc., A.G. Der Dillinger Huttenwerke, Charleroi (USA) Inc., Thyssen Canada Limited, Metalexportimport, S.A., Usiminas, Vitkovice, a.s. et Le procureur général du Canada (défendeurs)**

and

et

**Algoma Steel Inc., Ipsco Inc. and Canadian International Trade Tribunal (Intervenors)**

**Algoma Steel Inc., Ipsco Inc. et Le Tribunal canadien du commerce extérieur (intervenants)**

**INDEXED AS: STELCO INC. v. BRITISH STEEL CANADA INC. (C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: STELCO INC. c. BRITISH STEEL CANADA INC. (C.A.)**

Court of Appeal, Desjardins, Rothstein and Evans J.J.A.—Ottawa, January 25, 2000.

Cour d'appel, juges Desjardins, Rothstein et Evans, J.C.A.—Ottawa, 25 janvier 2000.

*Administrative law — Judicial review — Certiorari — Judicial review of 1998 CITT decision rescinding 1993 decision dumping in Canada of steel plates from eight named countries causing, likely to cause material injury to production of like goods in Canada — Where federal administrative tribunal's decision impugned on ground findings of fact not supported by evidence, question whether finding made in perverse, capricious manner or without regard for material before it under Federal Court Act, s. 18.1(4)(d) — Unimportant whether "patently unreasonable" or "unreasonable simpliciter" — To establish reviewable error, must be shown, on balance of probabilities, CITT's decision not supported by any material before it.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Contrôle judiciaire d'une décision de 1998 du TCCE annulant une décision de 1993 qui avait conclu que le dumping au Canada de tôles d'acier en provenance des huit pays désignés avait causé et était susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires — Lorsque la décision d'un tribunal administratif fédéral est contestée pour le motif qu'elle est fondée sur des conclusions de fait qui ne sont pas étayées par la preuve, on doit déterminer si, suivant l'art. 18.1(4)d de la Loi sur la Cour fédérale, la conclusion du Tribunal a été tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il disposait — Inutile de savoir si cela équivaut à la norme du caractère «manifestement déraisonnable» ou simplement à la norme du caractère «déraisonnable» — Afin d'établir l'existence d'une erreur susceptible de révision, on doit démontrer, selon la prépondérance des probabilités que la décision du TCCE n'était pas étayée par les éléments dont il disposait.*

*Anti-dumping — Judicial review of 1998 CITT decision rescinding 1993 decision dumping in Canada of steel plates from eight named countries causing, likely to cause material injury to production of like goods in Canada — Court reluctant to intervene in CITT's decision because (i) made in exercise of discretion under Special Import Measures Act, s. 76(4) to make order as circumstances require; (ii) facts in dispute manifestly within CITT's expertise; (iii) important role played by CITT research, extensive submissions in response thereto in fact-finding — Burden on applicant to demonstrate on balance of probabilities Tribunal's finding not rationally supported by any material — As some of*

*Antidumping — Contrôle judiciaire d'une décision de 1998 du TCCE annulant une décision de 1993 qui avait conclu que le dumping au Canada de tôles d'acier en provenance des huit pays désignés avait causé et était susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires — La Cour hésite à intervenir dans la décision du TCCE (i) parce qu'elle a été rendue dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, conféré par l'art. 76(4) de la Loi sur les mesures spéciales d'importation, de rendre une ordonnance selon le cas; (ii) étant donné que les faits en litige relèvent manifestement de l'expertise du TCCE; (iii) en raison du rôle important joué*

*Tribunal's findings not challenged, could not say no rational basis for decision — Discretionary nature of decision, relevance of Tribunal's expertise reducing detail with which Tribunal required to deal in its reasons with every factor raised — Not discussing factor on which evidence heard in reasons not meaning not considered — Tribunal must decide significance of any given factor — Applicant not demonstrating any factor on which reasoned finding not made of such manifest importance that Tribunal bound in law to deal with it expressly.*

This was an application for judicial review of a 1998 decision of the Canadian International Trade Tribunal rescinding its 1993 decision that the dumping in Canada of certain steel plates from eight named countries had caused and was likely to cause material injury to the production of like goods in Canada. In concluding that, if the duties imposed in 1993 were lifted, the respondents were not likely to resume dumping, the Tribunal particularly relied on the existence of buoyant home markets for the subject goods. The Tribunal also found that there had been an overall reduction in steel production in the European Union in accordance with its policy. The Tribunal concluded that these factors had resulted in a high capacity utilization rate for steel mills in the relevant countries, which made it unlikely that they would resume dumping in Canada.

The Tribunal's power to review a decision is found in *Special Import Measures Act*, subsection 76(2). Subsection 76(4) provides that the Tribunal may continue or rescind a previous finding "as the circumstances require". The applicant relied upon *Federal Court Act*, subsection 18.1(4)(d), alleging that the Tribunal's decision was based on findings of fact that were insupportable on the evidence before it. In particular, the applicant and the interveners challenged the Tribunal's findings about the reduction in steel production capacity in the named countries of the European Union. They also submitted that the Tribunal's reasons did not refer to facts on which the applicant and interveners relied to support their position, particularly the respondents' propensity to export the subject goods to Canada.

The issues were: (1) what was the standard of review to be applied to the Tribunal's findings; and (2) whether the

*par les recherches et les longues observations écrites du TCCE en réponse à celles-ci dans l'appréciation des faits — La demanderesse doit démontrer, selon la prépondérance des probabilités, que la conclusion du Tribunal n'est rationnellement étayée par aucun élément — Comme les conclusions du Tribunal ne sont pas contestées, on ne peut pas dire que la décision n'est pas rationnellement fondée — La nature discrétionnaire de la décision, la pertinence de l'expertise du Tribunal ont pour effet de réduire l'importance que le Tribunal est tenu d'accorder dans ses motifs à chacun des facteurs soulevé — Ne pas tenir compte d'un facteur sur lequel une preuve a été présentée ne signifie pas qu'il n'a pas été examiné — Le Tribunal doit déterminer l'importance d'un facteur donné — La demanderesse n'a pas démontré qu'il existait un facteur, à l'égard duquel n'a pas été rendue de conclusion motivée d'une importance si manifeste que le Tribunal était en droit d'en parler expressément.*

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de 1998 du Tribunal canadien du commerce extérieur annulant sa décision de 1993 qui avait conclu que le dumping au Canada de certaines tôles d'acier en provenance des huit pays désignés avait causé et était susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires. En concluant que, si les droits imposés en 1993 étaient levés, les défenderesses ne reprendraient probablement pas le dumping, le Tribunal s'était fondé en particulier sur l'existence de marchés nationaux dynamiques pour les marchandises en question. De plus, le Tribunal a estimé qu'il y avait eu une réduction générale de la production d'acier au sein de l'Union européenne, conformément à sa politique. Le Tribunal a conclu que tous ces facteurs avaient donné lieu à un taux élevé d'utilisation de la capacité pour les aciéries dans les pays concernés, de sorte qu'il était peu probable que ces pays reprennent le dumping au Canada.

En vertu du paragraphe 76(2) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, le Tribunal peut réexaminer une décision. Le paragraphe 76(4) prévoit que le Tribunal peut proroger ou annuler une conclusion antérieure, «selon le cas». La demanderesse s'est fondée sur l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur la Cour fédérale*, alléguant que la décision du Tribunal était fondée sur des conclusions de fait qui ne pouvaient pas être étayées par la preuve dont il disposait. En particulier, la demanderesse et les intervenantes contestent les conclusions que le Tribunal a tirées au sujet de la réduction de la capacité de production d'acier dans les pays désignés de l'Union européenne. Elles soutiennent également que le Tribunal, dans ses motifs, ne mentionne pas les faits sur lesquels la demanderesse et les intervenantes se sont fondées à l'appui de leur position, particulièrement la propension des défenderesses à exporter les marchandises en question au Canada.

Il échet d'examiner: 1) la norme de révision qui devait s'appliquer aux conclusions rendues par le Tribunal; et 2) si

Tribunal erred in fact or law by not considering certain evidence.

*Held*, the application should be dismissed.

Where a federal administrative tribunal's decision is impugned on the ground that it is based on findings of fact that are not supported by the evidence, the starting point of the analysis is the standard of review prescribed in *Federal Court Act*, paragraph 18.1(4)(d). That is, the question is whether the Tribunal's finding was "made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it". It does not advance matters to try to determine whether this equates to a "patently unreasonable" or an "unreasonable *simpliciter*" standard.

The Court was reluctant to intervene in the Tribunal's decision because it was made in the exercise of the subjective discretion conferred by subsection 76(4), which permits the Tribunal to make an order "as the circumstances require". When a tribunal bases a discretionary decision on findings of fact, a reviewing court must examine those findings to ensure that they are rationally based on the material before the tribunal. But the tribunal's underlying discretion inevitably increases its authority to determine what weight to assign to the various factors and may make it easier to satisfy a reviewing court that, even if one or other of its specific findings of fact were vulnerable, the Tribunal's ultimate decision would still be supportable on the basis of other material before it. Also, as the facts in dispute are manifestly within the expertise of the CITT, the Court risks second-guessing the conclusions reached by the specialized Tribunal. Finally, the Court should be deferential towards the Tribunal's findings because of the important role played in the fact-finding process by staff research and by the extensive written submissions made in response thereto. Finding facts on issues of a specialist nature, or making predictions, inevitably involves the exercise of judgment or discretion.

In order to establish that the Tribunal committed a reviewable error, the applicant and the interveners had to demonstrate on the balance of probabilities that the Tribunal's finding was not rationally supported by any material before it. Thus, even if the Tribunal committed a reviewable error on some of its findings of fact, its decision would still be upheld if there were other facts on which it could reasonably base its ultimate conclusion. Moreover, the discretionary nature of the decision and the relevance of the Tribunal's expertise reduce the detail with which the Tribunal is required to deal in its reasons with each and every factor on which the domestic industry relied in its representations. The Tribunal is neither legally obliged to be

le Tribunal a commis une erreur de fait ou de droit en omettant de tenir compte de certains éléments de preuve.

*Jugement*: il faut rejeter la demande.

Lorsque la décision d'un tribunal administratif fédéral est contestée pour le motif qu'elle est fondée sur des conclusions de fait qui ne sont pas étayées par la preuve, le point de départ de l'analyse doit être la norme de révision prescrite à l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur la Cour fédérale*, c'est-à-dire qu'il s'agit de savoir si la conclusion du Tribunal a été «tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispos[ait]. Essayer de déterminer si cela équivaut à la norme du caractère «manifestement déraisonnable» ou simplement à la norme du caractère «déraisonnable» ne nous avance pas beaucoup.

La Cour a hésité à intervenir dans la décision du Tribunal parce qu'elle a été rendue dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire subjectif conféré par le paragraphe 76(4), qui permet au Tribunal de rendre une ordonnance «selon le cas». Lorsqu'un tribunal fonde une décision discrétionnaire sur des conclusions de fait, la cour de révision doit examiner ces conclusions de façon à s'assurer qu'elles sont rationnellement fondées sur les éléments dont disposait le tribunal. Néanmoins, le pouvoir discrétionnaire sous-jacent du tribunal a inévitablement pour effet d'accroître son pouvoir lorsqu'il s'agit de déterminer l'importance à attribuer aux divers facteurs, et peut convaincre plus facilement une cour de révision que, même si l'une ou l'autre des conclusions de fait précises qu'il a tirées était vulnérable, la décision finale du tribunal pourrait encore être étayée compte tenu des autres éléments mis à sa disposition. De même, comme les faits en litige en l'espèce relèvent manifestement de l'expertise du TCCE, la Cour risque de reconsidérer les conclusions tirées par le tribunal spécialisé. Finalement, la Cour devrait faire preuve d'une retenue particulière à l'égard des conclusions du Tribunal parce que les recherches du personnel et les longues observations écrites qui ont été présentées en réponse ont eu un rôle important dans le processus d'appréciation des faits. Apprécier des faits portant sur des questions spéciales ou faire des prédictions fait inévitablement appel au jugement ou à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Afin d'établir que le Tribunal a commis une erreur susceptible de révision, la demanderesse et les intervenantes devaient démontrer, selon la prépondérance des probabilités, que la conclusion du Tribunal n'était pas rationnellement étayée par les éléments dont le Tribunal disposait. Par conséquent, même si le Tribunal a commis une erreur susceptible de révision à l'égard de certaines conclusions de fait, sa décision serait néanmoins confirmée s'il y avait d'autres faits sur lesquels il pouvait raisonnablement fonder sa conclusion finale. En outre, la nature discrétionnaire de la décision et la pertinence de l'expertise du Tribunal ont pour effet de réduire l'importance que le Tribunal est tenu d'accorder dans ses motifs à l'égard de chaque facteur sur

satisfied on each of the factors that it typically considers when making a finding on the likelihood of dumping, nor to explain the reasons for its conclusion on a given factor simply because the parties have presented evidence on it. It could not be inferred from the fact that the reasons do not discuss a factor on which the Tribunal heard evidence that it did not consider it. A tribunal that is subject to a duty to give reasons, as is the CITT by virtue of subsection 76(4), must provide adequate reasons, but does not have to deal with every issue raised. Given the discretionary nature of the Tribunal's decision-making power, no one factor typically considered by the Tribunal is so intrinsically important that it must always be dealt with in the Tribunal's reasons. The Tribunal must decide the significance of any given factor. The burden is on the applicant to demonstrate that any factor on which the Tribunal did not make a reasoned finding was of such manifest importance that the Tribunal was bound in law to deal with it expressly in its reasons for decision. The applicant did not satisfy the Court that the Tribunal had committed such an error.

It could not be concluded that the Tribunal's decision regarding reduction of steel production capacity had no rational basis on the evidence since the Tribunal's findings as to increased demand for the goods, high capacity utilization and decreased competition were not challenged. In any event, the Tribunal's findings on reductions of production capacity were not so clearly contrary to the evidence or contradictory as to constitute reviewable error, given the very high measure of deference that must be afforded to findings of fact within the Tribunal's expertise.

In light of the Tribunal's finding that dumping was unlikely, the Tribunal could properly have regarded other factors raised, but not dealt with in its reasons, in all the circumstances, as of marginal importance.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(4)(c) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), (d) (as enacted *idem*).

*Special Import Measures Act*, R.S.C., 1985, c. S-15, ss. 42 (as am. by S.C. 1994, c. 47, s. 169), 76(2) (as am.

lequel la branche de production nationale s'est fondée dans ses observations. Le Tribunal n'est pas légalement tenu d'être convaincu à l'égard de chacun des facteurs qu'il examine normalement lorsqu'il rend une conclusion sur la probabilité du dumping, et il n'est pas tenu non plus d'expliquer les motifs sur lesquels est fondée sa conclusion au sujet d'un facteur donné simplement parce que les parties ont présenté des éléments de preuve à ce sujet. On ne saurait inférer que le Tribunal n'a pas tenu compte d'un facteur en se fondant sur le fait qu'il ne l'a pas examiné dans ses motifs, et ce, même si une preuve lui a été présentée à cet égard. Un tribunal qui est tenu de motiver ses décisions, comme le TCCE est tenu de le faire en vertu du paragraphe 76(4), doit bien sûr fournir des motifs adéquats, mais cela ne veut pas pour autant dire qu'il doit examiner toutes les questions qui ont été soulevées devant lui. Étant donné la nature discrétionnaire du pouvoir décisionnel conféré au Tribunal, aucun des facteurs dont le Tribunal tient normalement compte a en soi une si grande importance que le Tribunal doit toujours en parler dans ses motifs. Il appartient au Tribunal de déterminer l'importance d'un facteur donné. Il incombe à la demanderesse de démontrer que tout facteur à l'égard duquel le Tribunal n'a pas rendu une conclusion motivée avait une importance si manifeste que le Tribunal était tenu en droit d'en parler expressément dans les motifs de sa décision. La demanderesse n'a pas réussi à convaincre la Cour que le Tribunal a commis une telle erreur.

Nous ne pouvons conclure que la décision du Tribunal au sujet de la réduction de la capacité de production n'était pas rationnellement fondée eu égard à l'ensemble de la preuve, étant donné que les conclusions rendues par le Tribunal quant à l'augmentation de la demande pour les marchandises, l'utilisation élevée de la capacité et la diminution de la concurrence n'ont pas été contestées. De toute façon, les conclusions du Tribunal rendues au sujet de la réduction de la capacité de production n'étaient pas si clairement contraires à la preuve ou si contradictoires qu'elles constituent une erreur susceptible de révision, étant donné en particulier la grande retenue dont il faut faire preuve à l'égard des conclusions de fait relevant de l'expertise du Tribunal.

Compte tenu de la conclusion que le Tribunal a rendue, à savoir que le dumping était peu probable, le Tribunal a, à juste titre, peut-être considéré qu'eu égard aux circonstances de l'affaire, ces autres facteurs avaient une importance minime.

#### LOIS ET RÉGLEMENTS

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(4)c) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), d) (édicte, *idem*).

*Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. (1985), ch. S-15, art. 42 (mod. par L.C. 1994, ch. 47,

by S.C. 1999, c. 17, s. 183), (4) (as am. by S.C. 1988, c. 65, s. 41).

art. 169), 76(2) (mod. par L.C. 1999, ch. 17, art. 183), (4) (mod. par L.C. 1988, ch. 65, art. 41).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Quebec (Attorney General) v. Canada (National Energy Board)*, [1994] 1 S.C.R. 159; (1994), 112 D.L.R. (4th) 129; 20 Admin. L.R. (2d) 79; 14 C.E.L.R. (N.S.) 1; 3 C.N.L.R. 49; 163 N.R. 241.

##### CONSIDERED:

*Canadian Pasta Manufacturers' Assn. v. Aurora Importing & Distributing Ltd.*, [1997] F.C.J. No. 115 (C.A.) (QL).

##### REFERRED TO:

*Re Rohm & Haas Canada Ltd. and Anti-dumping Tribunal* (1978), 91 D.L.R. (3d) 212; 22 N.R. 175 (F.C.A.); *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; (1990), 74 D.L.R. (4th) 449; 45 Admin. L.R. 161; 114 N.R. 81; 3 T.C.T. 5303; 4 T.T.R. 267.

APPLICATION for judicial review of the Canadian International Trade Tribunal's decision (*Certain Hot-Rolled Carbon Steel Plate (Re)*, [1998] C.I.T.T. No. 29 (QL)) rescinding a previous decision (*Hot-Rolled Carbon Steel Plate (Re)*, [1993] C.I.T.T. No. 70 (QL)) that the dumping in Canada of steel plates from eight named countries had caused and was likely to cause material injury to the production of like goods in Canada. Application dismissed.

##### APPEARANCES:

*Lawrence L. Herman* for applicant.  
*Paul M. Lalonde* for respondents British Steel Canada Inc. and Unisimas.  
*Denis Gascon* for respondents Aciers Francosteel Canada Inc. and A.G. Der Dillinger Huttenwerke.  
*Jesse I. Goldman* for respondent Vitkovice.  
*Ronald C. Cheng* and *Paul D. Conlin* for intervenor Algoma Steel Inc.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1994] 1 R.C.S. 159; (1994), 112 D.L.R. (4th) 129; 20 Admin. L.R. (2d) 79; 14 C.E.L.R. (N.S.) 1; 3 C.N.L.R. 49; 163 N.R. 241.

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Association canadienne des fabricants de pâtes alimentaires c. Aurora Importing & Distributing Ltd.*, [1997] A.C.F. n° 115 (C.A.) (QL).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Re Rohm & Haas Canada Ltd. et Tribunal antidumping* (1978), 91 D.L.R. (3d) 212; 22 N.R. 175 (C.A.F.); *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal canadien des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; (1990), 74 D.L.R. (4th) 449; 45 Admin. L.R. 161; 114 N.R. 81; 3 T.C.T. 5303; 4 T.T.R. 267.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision rendue par le Tribunal canadien du commerce extérieur (*Certaines tôles d'acier au carbone laminées à chaud (Re)*, [1998] T.C.C.E. n° 29 (QL)) annulant une décision antérieure (*Tôle d'acier au carbone laminée à chaud (Re)*, [1993] T.C.C.E. n° 70 (QL)) où le Tribunal avait conclu que le dumping au Canada de certaines tôles d'acier en provenance des huit pays désignés avait causé et était susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires. Demande rejetée.

##### ONT COMPARU:

*Lawrence L. Herman* pour la demanderesse.  
*Paul M. Lalonde* pour les défenderesses British Steel Canada Inc. et Unisimas.  
*Denis Gascon* pour les défenderesses Aciers Francosteel Canada Inc. et A.G. Der Dillinger Huttenwerke.  
*Jesse I. Goldman* pour la défenderesse Vitkovice.  
*Ronald C. Cheng* et *Paul D. Conlin* pour l'intervenante Algoma Steel Inc.

*Dalton J. Albrecht* for intervener Ipsco Inc.  
*Gilles B. Legault* and *Marie-France Dagenais* for  
 intervener Canadian International Trade Tribunal.

*Dalton J. Albrecht* pour l'intervenante Ipsco Inc.  
*Gilles B. Legault* et *Marie-France Dagenais* pour  
 l'intervenant Le Tribunal canadien du commerce  
 extérieur.

SOLICITORS OF RECORD:

*Cassels Brock & Blackwell*, Toronto, for appli-  
 cant.

*Flavell Kubrick & Lalonde*, Ottawa, for respon-  
 dents British Steel Canada Inc. and Unisimas.

*Ogilvy Renault*, Montréal, for respondents Aciers  
 Francosteel Canada Inc. and A.G. Der Dillinger  
 Huttenwerke.

*Gottlieb & Pearson*, Montréal for respondent  
 Vitkovice.

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa for intervener  
 Algoma Steel Inc.

*McMillan Binch*, Toronto, for intervener Ipsco  
 Inc.

Canadian International Trade Tribunal, Ottawa,  
 for intervener Canadian International Trade  
 Tribunal.

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

EVANS J.A.:

A. INTRODUCTION

[1] In this application for judicial review the appli-  
 cant, Stelco Inc., and the interveners, Ipsco Inc. and  
 Algoma Steel Ltd., domestic producers of steel,  
 request the Court to set aside a decision by the Cana-  
 dian International Trade Tribunal, dated May 5, 1998  
 [*Certain Hot-Rolled Carbon Steel Plate (Re)*, [1998]  
 C.I.T.T. No. 29 (QL)], which rescinded a previous  
 decision by the Tribunal, dated May 6, 1993 [*Hot-  
 Rolled Carbon Steel Plate (Re)*, [1993] C.I.T.T. No.  
 70 (QL)]. The respondents are steel exporters in the  
 named countries and Canadian-based importers of the  
 subject goods. The Tribunal participated in this  
 application for judicial review as an intervener to  
 defend its jurisdiction.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Cassels Brock & Blackwell*, Toronto, pour la  
 demanderesse.

*Flavell Kubrick & Lalonde*, Ottawa, pour les  
 défenderesses British Steel Canada Inc. et  
 Unisimas.

*Ogilvy Renault*, Montréal, pour les défenderesses  
 Aciers Francosteel Canada Inc. et A.G. Der  
 Dillinger Huttenwerke.

*Gottlieb & Pearson*, Montréal, pour la défende-  
 resse Vitkovice.

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, pour l'interve-  
 nante Algoma Steel Inc.

*McMillan Binch*, Toronto, pour l'intervenante  
 Ipsco Inc.

Le Tribunal canadien du commerce extérieur,  
 Ottawa, pour l'intervenant Le Tribunal canadien  
 du commerce extérieur.

*Ce qui suit est la version française des motifs du  
 jugement de la Cour prononcés à l'audience par*

LE JUGE EVANS, J.C.A.:

A. INTRODUCTION

[1] Dans cette demande de contrôle judiciaire, la  
 demanderesse, Stelco Inc., et les intervenantes, Ipsco  
 Inc. et Algoma Steel Ltd., des producteurs nationaux  
 d'acier, demandent à la Cour d'infirmer la décision  
 par laquelle le Tribunal canadien du commerce exté-  
 rieur a annulé, le 5 mai 1998 [*Certaines tôles d'acier  
 au carbone laminées à chaud (Re)*, [1998] T.C.C.E. n°  
 29 (QL)], une décision qu'il avait rendue le 6 mai  
 1993 [*Tôle d'acier au carbone laminée à chaud (Re)*,  
 [1993] T.C.C.E. n° 70 (QL)]. Les défenderesses sont  
 des exportateurs d'acier dans les pays désignés et des  
 importateurs établis au Canada des marchandises en  
 cause. Le Tribunal a participé à la présente demande  
 de contrôle judiciaire à titre d'intervenant en vue de  
 défendre sa compétence.

[2] In its first decision, made after conducting an inquiry under section 42 of the *Special Import Measures Act* [hereinafter SIMA], R.S.C., 1985, c. S-15 as amended [by S.C. 1994, c. 47, s. 169], the Tribunal had found that the dumping in Canada of certain hot-rolled carbon steel plate and high-strength low-alloy plate from eight named countries had caused and was likely to cause material injury to the production of like goods in Canada.

[3] The Tribunal has a power under subsection 76(2) [as am. by S.C. 1999, c. 17, s. 183] of the SIMA to review a decision that it has made as a result of a section 42 inquiry. Subsection 76(4) [as am. by S.C. 1988, c. 65, s. 41] provides that, when it has completed the review, the Tribunal shall make an order to continue or to rescind a previous finding, with or without amendment, “as the circumstances require, and give reasons for the decision”.

[4] The domestic producers primarily rely on the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, paragraph 18.1(4)(d) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] for their ground of review, alleging that the Tribunal’s decision was based on findings of fact that were insupportable on the evidence before it. In particular, the applicant and the interveners challenge the Tribunal’s findings about the reduction in steel production capacity in the named countries of the European Union.

[5] Second, they also submit that the Tribunal’s reasons do not refer to facts on which the applicant and interveners relied to support their position that the Tribunal’s 1993 finding should be continued. In particular, they contend that the Tribunal’s reasons do not consider the propensity of the respondents to export the subject goods to Canada that is suggested directly by evidence of the respondents’ witnesses and inferentially by anti-dumping findings against some of the respondents in other jurisdictions, the growth in the volume of exports of the subject goods from the named countries, the close connections between exporters and importers, and past trading patterns.

[2] Dans sa première décision, qu’il a rendue après avoir fait enquête en vertu de l’article 42 [mod. par L.C. 1994, ch. 47, art. 169] de la *Loi sur les mesures spéciales d’importation*, L.R.C. (1985), ch. S-15 [ci-après LMSI], dans sa forme modifiée, le Tribunal avait conclu que le dumping au Canada de certaines tôles d’acier au carbone laminées à chaud et de certaines tôles d’acier allié résistant à faible teneur en provenance des huit pays désignés avait causé et était susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires.

[3] En vertu du paragraphe 76(2) [mod. par L.C. 1999, ch. 17, art. 183] de la LMSI, le Tribunal peut réexaminer une décision qu’il a rendue par suite d’une enquête menée en vertu de l’article 42. Le paragraphe 76(4) [mod. par L.C. 1988, ch. 65, art. 41] prévoit qu’à la fin d’un réexamen, le Tribunal rend une ordonnance «motivée» prorogeant ou annulant une conclusion antérieure, avec ou sans modification, «selon le cas».

[4] Les producteurs nationaux se fondent principalement sur l’alinéa 18.1(4)d) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, à l’appui des motifs de révision, en alléguant que la décision du Tribunal était fondée sur des conclusions de fait qui ne pouvaient pas être étayées par la preuve dont il disposait. En particulier, la demanderesse et les intervenantes contestent les conclusions que le Tribunal a tirées au sujet de la réduction de la capacité de production d’acier dans les pays désignés de l’Union européenne.

[5] Deuxièmement, la demanderesse et les intervenantes soutiennent également que dans ses motifs, le Tribunal ne mentionne pas les faits sur lesquels elles se sont fondées à l’appui de la position selon laquelle la conclusion rendue par le Tribunal en 1993 devrait être prorogée. En particulier, elles soutiennent que, dans ses motifs, le Tribunal ne tient pas compte de la propension des défenderesses à exporter les marchandises en question au Canada, comme le laisse directement entendre la preuve présentée par les témoins des défenderesses et comme il est possible de l’inférer par suite des conclusions de dumping rendues contre certaines défenderesses par d’autres administrations, de

[6] In so far as the applicant's challenge to the Tribunal's decision rests on omissions from its reasons, the Tribunal can be said to have committed an error of law reviewable under paragraph 18.1(4)(c) [as enacted *idem*], on the ground that it had failed to discharge the duty imposed by subsection 76(4) to provide reasons for its decisions and had not taken into account facts that it was required to consider.

#### B. THE TRIBUNAL'S DECISION

[7] Subsection 76(4) does not specify the facts that must be proved before the Tribunal renders a decision to continue or rescind an earlier finding. Its direction to the Tribunal to make an order "as the circumstances require" clearly leaves it a substantial measure of discretion. Nonetheless, following its previous decisions the Tribunal stated in this case that, in exercising its discretion it had had regard to two questions: first, was it likely that, if its earlier order were rescinded, dumping would resume; second, if it was, was it likely to cause material injury to domestic producers of like goods?

[8] In the instant case the Tribunal was not satisfied that, if the duties imposed in 1993 were lifted, the respondents were likely to resume dumping, thus making it unnecessary to proceed to the second question. In reaching this conclusion the Tribunal particularly relied on the existence of buoyant home markets for the subject goods. Thus, it found that in both the European Union, of which four of the named exporting countries were members, and in South America, where one exporter was located, economic growth had strengthened demand for the subject goods and pushed up prices. Further, the European Union exporters faced diminished low-price competition from Eastern European producers as a result of bilateral agreements negotiated by the European Union.

l'augmentation du volume d'exportation des marchandises en question provenant des pays désignés, des liens étroits qui existent entre les exportateurs et les importateurs et de la structure commerciale passée.

[6] Dans la mesure où la demanderesse conteste la décision du Tribunal en se fondant sur les questions qui ont été omises dans ses motifs, il est possible de dire que le Tribunal a commis une erreur de droit susceptible de révision en vertu de l'alinéa 18.1(4)c) [édicte, *idem*] parce qu'il ne s'est pas acquitté de l'obligation qui lui était imposée par le paragraphe 76(4) de rendre une décision motivée et qu'il n'a pas tenu compte de faits qu'il devait examiner.

#### B. LA DÉCISION DU TRIBUNAL

[7] Le paragraphe 76(4) ne précise pas les faits qui doivent être établis pour que le Tribunal décide de proroger ou d'annuler une décision antérieure. Cette disposition prévoit que le Tribunal doit rendre une ordonnance «selon le cas», mais elle laisse clairement au Tribunal un pouvoir discrétionnaire étendu à cet égard. Néanmoins, suivant ses décisions antérieures, le Tribunal a dit en l'espèce qu'en exerçant son pouvoir discrétionnaire, il avait tenu compte de deux questions: à savoir s'il était probable, advenant l'annulation de son ordonnance antérieure, que le dumping reprenne et, dans l'affirmative, si cela était susceptible de causer un dommage sensible aux producteurs nationaux de marchandises similaires.

[8] En l'espèce, le Tribunal n'était pas convaincu que, si les droits imposés en 1993 étaient levés, les défenderesses reprendraient probablement le dumping, de sorte qu'il était inutile d'examiner la seconde question. En rendant cette conclusion, le Tribunal s'est fondé en particulier sur l'existence de marchés nationaux dynamiques pour les marchandises en question. Il a donc conclu qu'au sein de l'Union européenne, dont étaient membres quatre des pays exportateurs désignés, et en Amérique du Sud, où un exportateur était établi, la croissance économique avait eu pour effet d'affermir la demande des marchandises en question et de faire monter les prix. En outre, les exportateurs de l'Union européenne faisaient face à une concurrence à prix réduit moins forte de la part

[9] In addition, the Tribunal made findings that there had been an overall reduction in steel production in the European Union in accordance with its policy. As far as the four named countries and producers were concerned, some had reduced their capacity, others' capacity had remained stable, while in one instance there was an increased capacity.

[10] On the basis of global and country specific analyses, the Tribunal concluded that all of these factors had resulted in a high capacity utilization rate for steel mills in the relevant countries, which made it unlikely that they would resume dumping in Canada.

[11] In contrast to these conditions, during the economic recession in the early 1990s there had been an oversupply of the subject goods on the world market and falling prices, which must have been important factors in the Tribunal's 1993 finding that dumping had caused injury to the domestic producers.

### C. ISSUES AND ANALYSIS

[12] An initial issue is the standard of review to be applied by the Court to the findings made by the Tribunal. The applicant, and the other domestic producers who have intervened in support of the applicant's position, submit that the standard applicable here requires closer scrutiny by the Court than "patent unreasonableness", because the SIMA no longer contains the finality clause that protected the decisions of the Tribunal's predecessor when the Supreme Court of Canada in *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324 pronounced this to be the standard.

[13] On the other hand, the respondents allege that the existence of a finality, or any other kind of preclusive clause, is but one of the factors to be

des producteurs de l'Europe de l'Est par suite d'accords bilatéraux négociés par l'Union européenne.

[9] De plus, le Tribunal a conclu qu'il y avait eu une réduction générale de la production d'acier au sein de l'Union européenne, conformément à sa politique. En ce qui concerne les quatre pays désignés et les producteurs, certains avaient réduit leur capacité, la capacité d'autres était demeurée stable, alors que dans un cas, il y avait eu une augmentation de la capacité.

[10] En se fondant sur des analyses globales et sur des analyses de pays individuels, le Tribunal a conclu que tous ces facteurs avaient donné lieu à un taux élevé d'utilisation de la capacité pour les aciéries dans les pays concernés, de sorte qu'il était peu probable que ces pays reprennent le dumping au Canada.

[11] Par contre, pendant la récession économique du début des années 1990, il y avait une offre excédentaire des marchandises en question sur le marché international et une chute des prix, ce qui devait constituer des facteurs importants dans la conclusion rendue par le Tribunal en 1993, à savoir que le dumping avait causé un préjudice aux producteurs nationaux.

### C. QUESTIONS EN LITIGE ET ANALYSE

[12] Il faut au départ déterminer la norme de révision que la Cour doit appliquer aux conclusions rendues par le Tribunal. La demanderesse et les autres producteurs nationaux qui sont intervenus à l'appui de la position de la demanderesse soutiennent que la norme qui s'applique en l'espèce exige de la part de la Cour un examen plus approfondi que dans le cas de la décision «manifestement déraisonnable», parce que la LMSI ne renferme plus la clause d'irrévocabilité qui protégeait les décisions du prédécesseur du Tribunal lorsque la Cour suprême du Canada a statué que telle était la norme, dans l'affaire *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324.

[13] D'autre part, les défenderesses allèguent que l'existence d'une disposition d'irrévocabilité, ou tout autre genre de clause limitative, ne constitue que l'un

considered in conducting a pragmatic or functional analysis. Thus, in *Canadian Pasta Manufacturers' Assn. v. Aurora Importing & Distributing Ltd.*, [1997] F.C.J. No. 115 (C.A.) (QL), paragraphs 5 and 6, this Court applied the standard of patent unreasonableness to a decision made by the Tribunal after amendments to the SIMA had removed the finality clause, on the ground that other elements of the pragmatic or functional analysis (the statutory scheme, the subject-matter of the inquiry and the specialized nature of the Tribunal) were still in place.

[14] In our opinion where, as here, a federal administrative tribunal's decision is impugned on the ground that it is based on findings of fact that are not supported by the evidence, the starting point of the analysis must be the standard of review prescribed in paragraph 18.1(4)(d) of the *Federal Court Act*. That is, the question is whether the Tribunal's finding was "made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it": see, for example, *Re Rohm & Haas Canada Ltd. and Anti-dumping Tribunal* (1978), 91 D.L.R. (3d) 212 (F.C.A.).

[15] It does not seem to us to advance matters appreciably to try to determine whether this equates to a "patently unreasonable" or an "unreasonable simpliciter" standard. Indeed, there is a danger that an inquiry of that kind may serve to divert the Court's attention from a careful consideration of the words in which Parliament has formulated the standard of review for the factual findings on which federal administrative tribunals base their decisions.

[16] However, this is not to say that the words of paragraph 18.1(4)(d) are self-applying. Far from it. It is certainly useful to approach the question of giving more specific content to the statutory language by considering the common law standard for reviewing findings of fact and the factors that are included in a pragmatic or functional analysis. In our view, three factors suggest that in this case the Court should be particularly reluctant to intervene in the Tribunal's

des facteurs dont il faut tenir compte en effectuant une analyse pragmatique et fonctionnelle. Ainsi, dans l'arrêt *Assoc. canadienne des fabricants de pâtes alimentaires c. Aurora Importing & Distributing Ltd.*, [1997] A.C.F. n° 115 (C.A.) (QL), aux paragraphes 5 et 6, cette Cour a appliqué la norme du caractère manifestement déraisonnable à une décision rendue par le Tribunal alors que, par suite des modifications apportées à la LMSI, la clause d'irrévocabilité avait été supprimée, pour le motif que les autres éléments de l'analyse pragmatique et fonctionnelle (l'économie de la loi, l'objet de l'enquête et la nature spécialisée du tribunal) étaient toujours présents.

[14] À notre avis, lorsque, comme c'est ici le cas, la décision d'un tribunal administratif fédéral est contestée pour le motif qu'elle est fondée sur des conclusions de fait qui ne sont pas étayées par la preuve, le point de départ de l'analyse doit être la norme de révision prescrite à l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur la Cour fédérale*, c'est-à-dire qu'il s'agit de savoir si la conclusion du Tribunal était «tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispos[ait]» voir, par exemple, *Re Rohm & Haas Canada Ltd. et Tribunal antidumping* (1978), 91 D.L.R. (3d) 212 (C.A.F.).

[15] À notre avis, essayer de déterminer si cela équivaut à la norme concernant la décision «manifestement déraisonnable» ou simplement à la norme concernant la décision «déraisonnable» ne nous avance pas beaucoup. De fait, une enquête de ce genre risque d'amener la Cour à ne pas examiner d'une façon minutieuse le libellé que le législateur a employé pour formuler la norme de révision qui s'applique aux conclusions factuelles sur lesquelles les tribunaux administratifs fédéraux fondent leurs décisions.

[16] Toutefois, cela ne veut pas pour autant dire que le libellé de l'alinéa 18.1(4)d) s'applique d'une façon autonome. Loin de là. Il est certes utile d'aborder la question, lorsque l'on cherche à donner un contenu plus précis au texte législatif, en tenant compte de la norme de common law qui s'applique à la révision des conclusions de fait et des facteurs qui sont inclus dans une analyse pragmatique ou fonctionnelle. À notre avis, trois facteurs laissent entendre qu'en l'espèce, la

decision.

[17] First, the Tribunal's decision was made in the exercise of the subjective discretion conferred by subsection 76(4), which permits it to make an order "as the circumstances require". Of course, when a tribunal bases a discretionary decision on findings of fact, a reviewing court must examine those findings to ensure that they are rationally based on the material before the tribunal: *Quebec (Attorney General) v. Canada (National Energy Board)*, [1994] 1 S.C.R. 159, at page 178. Nonetheless, the Tribunal's underlying discretion inevitably increases its authority to determine what weight to assign to the various factors, and may make it easier to satisfy a reviewing court that, even if one or other of its specific findings of fact were vulnerable, the Tribunal's ultimate decision would still be supportable on the basis of the other material before it.

[18] Second, as should be apparent from the nature of the domestic producers' challenge, the facts in dispute in this case are manifestly within the expertise of the CITT, and unless the Court exercises a very high degree of restraint and resists the domestic producers' invitation to subject the findings to close scrutiny by scouring through the record, it runs the risk of second-guessing the conclusions reached by the specialized Tribunal.

[19] Third, the Court should be particularly deferential towards the findings made by the Tribunal that are in dispute here because of the important part played in the fact-finding process of the CITT by staff research and by the extensive written submissions made in response to it, often on facts of a general nature such as market conditions in foreign countries as they affect subject goods.

[20] In short, the observation in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at pages 853-854, paragraphs 53-54, that

Cour devrait hésiter d'une façon toute particulière à intervenir dans la décision du Tribunal.

[17] Premièrement, la décision du Tribunal a été rendue dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire subjectif conféré par le paragraphe 76(4), qui permet au Tribunal de rendre une ordonnance «selon le cas». Bien sûr, lorsqu'un tribunal fonde une décision discrétionnaire sur des conclusions de fait, la cour de révision doit examiner ces conclusions de façon à s'assurer qu'elles sont rationnellement fondées sur les éléments dont disposait le Tribunal: *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1994] 1 R.C.S. 159, à la page 178. Néanmoins, le pouvoir discrétionnaire sous-jacent du tribunal a inévitablement pour effet d'accroître son pouvoir lorsqu'il s'agit de déterminer l'importance à attribuer aux divers facteurs, et peut convaincre plus facilement une cour de révision que, même si l'une ou l'autre des conclusions de fait précises qu'il a tirées était vulnérable, la décision finale du tribunal pourrait encore être étayée compte tenu des autres éléments mis à sa disposition.

[18] Deuxièmement, comme la nature de la contestation des producteurs nationaux devrait le montrer, les faits en litige en l'espèce relèvent manifestement des connaissances spéciales du TCCE et, à moins que la Cour ne fasse preuve d'une grande retenue et ne résiste à l'invitation des producteurs nationaux de soumettre les conclusions à un examen minutieux en dépouillant le dossier, elle risque de reconsidérer les conclusions tirées par le tribunal spécialisé.

[19] Troisièmement, la Cour devrait faire preuve d'une retenue particulière à l'égard des conclusions du Tribunal qui sont ici en litige parce que les recherches du personnel et les longues observations écrites qui ont été présentées en réponse, portant souvent sur des faits d'une nature générale comme la conjoncture du marché dans les pays étrangers relativement aux marchandises en question, ont eu un rôle important dans le processus d'appréciation des faits du TCCE.

[20] Bref, les remarques qui ont été faites dans la décision *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux pages

there is not always a bright line to be drawn between questions of statutory interpretation and discretion is equally true of the distinction between fact and discretion. Finding facts on issues of a specialist nature, or making predictions, inevitably involves the exercise of judgment or discretion.

[21] Hence, the Court should be very reluctant to set aside a decision by virtue of the inferences drawn by the Tribunal from the material before it or to insist that the Tribunal's reasons canvass all the material on which the applicant and the interveners relied, when that which the Tribunal regarded as particularly important, and on which it evidently based its decision, was sufficient to provide a rational basis for it.

[22] Accordingly, in order to establish that the Tribunal committed a reviewable error the applicant and the interveners must demonstrate on the balance of probabilities that the Tribunal's finding that dumping was likely to resume if the original finding were rescinded was not rationally supported by any material before it. Thus, even if the Tribunal committed a reviewable error on some of its findings of fact, its decision to rescind will still be upheld if there were other facts on which it could reasonably base its ultimate conclusion.

[23] Moreover, the discretionary nature of the decision and the relevance of the Tribunal's expertise reduce the detail with which the Tribunal is required to deal in its reasons with each and every factor on which the domestic industry relied in its representations. The Tribunal is neither legally obliged to be satisfied on each of the factors that it typically considers when making a finding on the likelihood of dumping, nor to explain the reasons for its conclusion on a given factor simply because the parties have presented evidence on it.

853 et 854, paragraphes 53 et 54, à savoir qu'il n'y a pas toujours de démarcation très nette entre les questions d'interprétation légale et le pouvoir discrétionnaire, s'appliquent également à la distinction qui est faite entre un fait et un pouvoir discrétionnaire. Apprécier des faits portant sur des questions spéciales ou faire des prédictions fait inévitablement appel au jugement ou à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

[21] Par conséquent, la Cour devrait hésiter à infirmer une décision par suite des inférences que le Tribunal a faites à partir des éléments dont il disposait ou à insister pour que, dans ses motifs, le Tribunal examine tous les éléments sur lesquels la demanderesse et les intervenantes se fondent, alors que les éléments que le Tribunal considérait comme particulièrement importants et sur lesquels il a de toute évidence fondé sa décision étaient suffisants pour servir de fondement rationnel à sa décision.

[22] Par conséquent, afin d'établir que le Tribunal a commis une erreur susceptible de révision, la demanderesse et les intervenantes doivent démontrer, selon la prépondérance des probabilités, que la conclusion du Tribunal selon laquelle le dumping allait probablement reprendre si la conclusion initiale était annulée n'était pas rationnellement étayée par les éléments dont le Tribunal disposait. Par conséquent, même si le Tribunal a commis une erreur susceptible de révision à l'égard de certaines conclusions de fait, la décision qu'il a rendue au sujet de l'annulation serait néanmoins confirmée s'il y avait d'autres faits sur lesquels il était raisonnablement possible de fonder sa conclusion finale.

[23] En outre, la nature discrétionnaire de la décision et la pertinence des connaissances spéciales du Tribunal ont pour effet de réduire l'importance que le Tribunal est tenu d'accorder dans ses motifs à l'égard de chaque facteur sur lequel la branche de production nationale s'est fondée dans ses observations. Le Tribunal n'est pas légalement tenu d'être convaincu à l'égard de chacun des facteurs qu'il examine normalement lorsqu'il rend une conclusion sur la probabilité du dumping, et il n'est pas tenu non plus d'expliquer les motifs sur lesquels est fondée sa conclusion au sujet d'un facteur donné simplement parce que les parties ont présenté des éléments de preuve à ce sujet.

[24] Accordingly, it cannot be inferred from the fact that the reasons do not discuss a factor on which the Tribunal heard evidence that it must therefore have failed to consider it. A tribunal that is subject to a duty to give reasons, as is the CITT by virtue of subsection 76(4), must, of course, provide adequate reasons, but this does not mean that it must deal with every issue raised before it. Rather, it must explain its conclusion on those issues that are of central importance to the decision.

[25] Given the discretionary nature of the Tribunal's decision-making power under subsection 76(4), it is impossible in the abstract to say that any one of the factors typically considered by the Tribunal in these cases is so intrinsically important that it must always be dealt with in the Tribunal's reasons, whenever it is put in issue by the parties. It is for the Tribunal to determine the significance of any given factor in light of its conclusions on other factors.

[26] The burden is on the applicant to demonstrate that any factor on which the Tribunal did not make a reasoned finding was, on the facts of this case, of such manifest importance that the Tribunal was bound in law to deal with it expressly in its reasons for decision. We are not persuaded by counsel's submissions that the Tribunal committed an error that justifies our intervention by setting the decision aside and remitting the matter to the Tribunal for either redetermination or a clarification of its reasons.

[27] Of the errors of fact allegedly made by the Tribunal in this case, counsel appeared to attach most significance to the Tribunal's findings on the reduction of steel production capacity, especially by British Steel and other producers within the European Union. It was suggested that the Tribunal itself regarded this as a very important factor because it characterized it as one that "transcends country borders" and had an impact on all four of the countries within the European Union that were named in the original finding. Accordingly, it was argued, an error by the Tribunal on its most

[24] Par conséquent, on ne saurait inférer que le Tribunal n'a pas tenu compte d'un facteur en se fondant sur le fait qu'il ne l'a pas examiné dans ses motifs, et ce, même si une preuve lui a été présentée à cet égard. Un tribunal qui est tenu de motiver ses décisions, comme le TCCE est tenu de le faire en vertu du paragraphe 76(4), doit bien sûr fournir des motifs adéquats, mais cela ne veut pas pour autant dire qu'il doit examiner toutes les questions qui ont été soulevées devant lui. Le tribunal doit plutôt expliquer la conclusion qu'il rend à l'égard des questions qui ont une importance cruciale aux fins de sa décision.

[25] Étant donné la nature discrétionnaire du pouvoir décisionnel conféré au Tribunal par le paragraphe 76(4), il est impossible de dire dans l'abstrait que l'un des facteurs dont le Tribunal tient normalement compte dans les cas de ce genre a en soi une si grande importance que le Tribunal doit toujours en parler dans ses motifs, dès que les parties soulèvent la question. Il appartient au Tribunal de déterminer l'importance d'un facteur donné à la lumière des conclusions tirées au sujet des autres facteurs.

[26] Il incombe à la demanderesse de démontrer que tout facteur à l'égard duquel le Tribunal n'a pas rendu une conclusion motivée avait, eu égard aux faits de l'affaire, une importance si manifeste que le Tribunal était tenu en droit d'en parler expressément dans les motifs de sa décision. Les arguments des avocats ne réussissent pas à nous convaincre que le Tribunal a commis une erreur nous permettant d'intervenir en infirmant sa décision et en lui renvoyant l'affaire pour qu'il effectue un nouvel examen ou pour qu'il donne des précisions.

[27] Parmi les erreurs de fait que le Tribunal a censément commises en l'espèce, les avocats ont semblé accorder une importance particulière aux conclusions qui ont été rendues au sujet de la réduction de la capacité de production d'acier, en particulier par British Steel et par d'autres producteurs au sein de l'Union européenne. Il a été soutenu que le Tribunal lui-même estimait que c'était un facteur très important parce qu'il a dit que ce facteur «dépasse les frontières des pays» et qu'il avait des répercussions sur les quatre pays de l'Union européenne qui étaient dési-

important finding tainted the rest.

[28] This is not what we understand the Tribunal to have meant. In our view, the Tribunal attached at least as much importance, and probably more, to the *strengthened demand for the subject goods in a period of economic upswing and rising prices, high capacity utilization and decreased competition from eastern Europe*. And, since the Tribunal's findings on these issues were not challenged, we cannot conclude that the Tribunal's decision had no rational basis on the evidence when it is considered as a whole.

[29] In any event, we are not satisfied that the Tribunal's findings on reductions of production capacity are either so clearly contrary to the evidence or contradictory as to constitute reviewable error, especially bearing in mind the very high measure of deference that must be afforded to findings of facts within the Tribunal's expertise.

[30] For example, we can see that some of the answers given by Mr. Heller, a witness called on behalf of the German exporters, were somewhat ambiguous and that he appeared rather late. Nonetheless, it was not unreasonable for the Tribunal to have concluded from his evidence that the European Union had had a policy of reducing production capacity, which was to be achieved in part by privatization of the industry, and that the implementation of these policies, while not complete, had resulted in a reduction of steel production capacity within the European Union of some 19 million tonnes, including a reduction by British Steel.

[31] Nor do we agree that there is any necessary inconsistency in the statements made by the Tribunal in its reasons to the effect that there had been a reduction in carbon steel capacity since 1988, and that

gnés dans la conclusion initiale. Par conséquent, a-t-il été soutenu, puisque le Tribunal a commis une erreur à l'égard de sa conclusion la plus importante, cela a pour effet de vicier le reste de la décision.

[28] Nous ne croyons pas que c'était ce que le Tribunal voulait dire. À notre avis, le Tribunal a attaché au moins autant d'importance, sinon plus, à l'augmentation de la demande pour les marchandises en question au cours d'une période de remontée économique et de hausse des prix, d'utilisation élevée de la capacité et de diminution de la concurrence de l'Europe de l'Est. Étant donné que les conclusions rendues par le Tribunal sur ces questions n'ont pas été contestées, nous ne pouvons conclure que la décision du Tribunal n'était pas rationnellement fondée eu égard à l'ensemble de la preuve.

[29] De toute façon, nous ne sommes pas convaincus que les conclusions que le Tribunal a rendues au sujet de la réduction de la capacité de production sont si clairement contraires à la preuve ou si contradictoires qu'elles constituent une erreur susceptible de révision, étant donné en particulier la grande retenue dont il faut faire preuve à l'égard des conclusions de fait relevant des connaissances spéciales du Tribunal.

[30] Ainsi, nous sommes en mesure de constater que certaines réponses données par M. Heller, un témoin qui a été assigné pour le compte des exportateurs allemands, étaient plutôt ambiguës et que le témoin a comparu plutôt tardivement. Néanmoins, il n'était pas déraisonnable pour le Tribunal de conclure à partir de cette preuve que l'Union européenne avait comme politique de réduire la capacité de production, cet objectif devant en partie être atteint au moyen de la privatisation de l'industrie, et que la mise en œuvre des politiques en cause, même si elle n'était pas complète, avait entraîné au sein de l'Union européenne une réduction de la capacité de production d'acier d'environ 19 millions de tonnes, y compris une réduction de la production de British Steel.

[31] Nous ne sommes pas non plus d'accord pour dire que les remarques que le Tribunal a faites dans ses motifs au sujet de la réduction de la capacité de production d'acier au carbone depuis 1988 et du fait

since 1994 capacity had been stable. The figures deal with somewhat different time periods and goods.

[32] It was also argued that the Tribunal erred in law when it took into account British Steel's reduction in capacity, because this had not occurred in the years immediately preceding the Tribunal's decision in 1998. Any reduction had occurred prior to the 1993 decision when the Tribunal had found that there had been injurious dumping.

[33] In our view this does not amount to reviewable error since the Tribunal has substantial discretion in the weight that it gives to the material before it and the inferences that it draws from it. It was surely open to the Tribunal to take into account market conditions as they were when it made its original decision, as compared to the different conditions prevailing immediately prior to 1998, especially the high percentage of capacity utilization, buoyant markets and the changes that had occurred in the ownership structure of parts of the industry.

[34] Counsel also challenged the Tribunal's finding that dumping was unlikely from Brazil, because the major Brazilian producer, Usiminas, had a full order book for the rest of 1998 and expected to be fully booked for some time after that. Counsel submitted that the evidence was that a major project was due to be finished in September 1998, and that the other contracts on which Usiminas was relying to use its capacity without exporting to Canada had not yet been finalized. For the following reasons we cannot regard this finding as justifying quashing the Tribunal's decision in respect of Brazil.

[35] First, the Tribunal said no more than that Usiminas expected to have a full order book after 1998. Second, if the evidence did not support the

que, depuis l'année 1994, la capacité était demeurée stable sont nécessairement incohérentes. Les chiffres se rapportent à des périodes et à des marchandises quelque peu différentes.

[32] Il a également été soutenu que le Tribunal avait commis une erreur de droit en tenant compte de la réduction de capacité de British Steel, parce que cela ne s'était pas produit au cours des années qui avaient précédé la décision du Tribunal, en 1998. La réduction datait des années antérieures à la décision de 1993, lorsque le Tribunal avait conclu qu'il y avait eu dumping préjudiciable.

[33] À notre avis, cela n'équivaut pas à une erreur susceptible de révision étant donné que le Tribunal possédait un large pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'importance qu'il accorde aux éléments dont il dispose et les inférences en résultant. Il était certes loisible au Tribunal de tenir compte de la conjoncture du marché au moment où il a rendu sa décision initiale, par rapport à la conjoncture juste avant l'année 1998, en particulier du pourcentage élevé d'utilisation de la capacité, des marchés dynamiques et des changements qui étaient survenus dans la structure du capital social de certaines parties de l'industrie.

[34] Les avocats ont également contesté la conclusion du Tribunal selon laquelle il n'y aurait probablement pas de dumping en provenance du Brésil, parce que le carnet de commandes du principal producteur brésilien, Usiminas, était rempli jusqu'à la fin de l'année 1998 et devait demeurer rempli quelque temps par la suite. Les avocats ont soutenu que, selon la preuve, un projet important devait être mené à terme au mois de septembre 1998, et que les autres contrats sur lesquels Usiminas comptait pour utiliser sa capacité sans faire d'exportations au Canada n'avaient pas encore été conclus. Pour les motifs ci-après énoncés, nous ne pouvons pas considérer cette conclusion comme justifiant l'annulation de la décision du Tribunal en ce qui concerne le Brésil.

[35] Premièrement, le Tribunal a simplement dit qu'Usiminas s'attendait à ce que son carnet de commandes soit rempli après 1998. Deuxièmement, si la

Tribunal's finding that the Usiminas's order book was already full, only the last three or four months of the year were not already accounted for. Third, there was ample evidence of a strong demand and buoyant market in South America for the subject goods, and hence a rational basis for the Tribunal's conclusion that dumping was unlikely to be resumed if the 1993 finding were rescinded.

[36] We turn now to the complaints that the Tribunal had erred in law by failing to consider the evidence and submissions concerning the connections between the exporters and the importers and their commercial practices, the willingness on the part of British Steel to set its export prices into Canada, if the duties were lifted, without regard to whether they were dumped prices, other allegations and findings of the dumping of steel, and the absence from Canada of exports from the named countries since 1993 when the duties came into effect.

[37] As we have already indicated, the Tribunal was under no legal obligation to deal with these issues in its reasons, despite the evidence adduced on them by the domestic producers, unless it is clear that they were of such importance to the disposition of this case that the Tribunal was obliged to set out its conclusions and, having failed to do so, it could be inferred that they had been overlooked.

[38] In light of the other finding made by the Tribunal indicating that dumping was unlikely (strong demand in the home markets, including the European Union as a whole, high capacity utilization and rising prices), we are of the view that the Tribunal could properly have regarded these other factors, in all the circumstances of this case, as of marginal importance.

[39] For these reasons the application for judicial review is dismissed with costs.

preuve n'était pas la conclusion du Tribunal selon laquelle le carnet de commande d'Usiminas était déjà rempli, on avait uniquement omis de tenir compte des trois ou quatre derniers mois de l'année. Troisièmement, il existait un bon nombre d'éléments de preuve indiquant que la demande était forte et le marché dynamique en Amérique du Sud à l'égard des marchandises en question, et par conséquent, la conclusion du Tribunal selon laquelle il était peu probable que le dumping reprenne si la conclusion rendue en 1993 était annulée était rationnellement fondée.

[36] Nous examinerons maintenant l'allégation selon laquelle le Tribunal a commis une erreur de droit en omettant de tenir compte de la preuve et des arguments concernant les liens existant entre les exportateurs et les importateurs et leurs pratiques commerciales, la volonté de la part de British Steel de fixer ses prix à l'exportation au Canada, si les droits étaient levés, sans tenir compte de la question de savoir s'il s'agissait de prix de dumping, d'autres allégations et conclusions relatives au dumping de l'acier, et le fait qu'il n'y avait pas eu d'exportation en provenance au Canada, des pays désignés depuis 1993, lorsque les droits étaient entrés en vigueur.

[37] Comme il en a déjà été fait mention, le Tribunal n'était pas légalement tenu d'examiner ces questions dans ses motifs, malgré la preuve présentée à ce sujet par les producteurs nationaux, sauf s'il était clair que ces questions étaient tellement importantes aux fins de la décision que le Tribunal était tenu d'énoncer ses conclusions et que, puisqu'il avait omis de le faire, il était possible d'inférer qu'il n'en avait pas tenu compte.

[38] Compte tenu de l'autre conclusion que le Tribunal a rendue, à savoir que le dumping était peu probable (une forte demande sur les marchés nationaux, y compris l'Union européenne dans son ensemble, une utilisation élevée de la capacité et la hausse des prix), nous sommes d'avis que le Tribunal a peut-être à juste titre considéré qu'en égard aux circonstances de l'affaire, ces autres facteurs avaient une importance minime.

[39] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est rejetée avec dépens.