

Magnasonic Canada Limited (Applicant)

v.

Anti-dumping Tribunal (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Thurlow J. and Bastin D.J.—Ottawa, October 3, 4, 5 and 6, 1972.

Judicial review—Anti-dumping Tribunal—Conduct of hearing by Tribunal—Confidential information not made known to parties at hearing—Decision set aside—Anti-dumping Act, R.S.C. 1970, c. A-15, secs. 16(1), 28, 29(3).

The Anti-dumping Tribunal embarked on an inquiry under section 16(1) of the *Anti-dumping Act*, R.S.C. 1970, c. A-15, as to whether the dumping of television sets of a certain class from Japan and Taiwan had caused or was likely to cause material injury to the production in Canada of like goods. Part of the inquiry consisted of a public hearing at which the *M* company, an importer, and other parties were represented. Confidential information was also sent to the Tribunal or obtained on visits to Canadian manufacturers, and none of such information was made known to the parties. The Board found that there was dumping.

Held, on an application by the *M* company under section 28 of the *Federal Court Act*, the Tribunal's decision must be set aside. The Tribunal made its decision without having conducted the inquiry required by the statute in that it acted on information that was not put before it in the course of hearings by the Tribunal or a single member as provided for by the statute with the result that no opportunity was given to the parties to answer such information or to make submissions with regard thereto.

Section 16 of the Act confers on the parties to an inquiry a statutory right to appear or to be represented at a hearing by the Tribunal, and that implies a right to be heard, which includes a fair opportunity to answer anything contrary to the parties' interests and a right to make submissions with regard to the material on which the Tribunal proposes to make its decision. While section 29(3) provides that on an inquiry evidence of a confidential nature relating to a person's business shall not be made public so as to be available to competitors, this at most permits the exclusion of competitors while such evidence is being taken and providing the parties afterwards with a report such as that referred to in section 28.

JUDICIAL review of decision of Anti-dumping Tribunal.

Charles D. Gonthier, Q.C., and C. J. Michael Flavell for applicant.

C. R. O. Munro, Q.C., and R. G. Vincent for Deputy Attorney General of Canada.

Magnasonic Canada Limited (Requérante)

c.

Le Tribunal antidumping (Intimé)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Thurlow, et le juge suppléant Bastin—Ottawa, les 3, 4, 5 et 6 octobre 1972.

Examen judiciaire—Tribunal antidumping—Déroulement des audiences du Tribunal—Renseignements confidentiels non transmis aux parties lors de l'audience—Annulation de la décision—Loi antidumping, S.R.C. 1970, c. A-15, art. 16(1), 28, 29(3).

Le Tribunal antidumping a ouvert une enquête en vertu de l'article 16(1) de la *Loi antidumping*, S.R.C. 1970, c. A-15, pour savoir si le dumping de téléviseurs d'une certaine catégorie en provenance du Japon et de Taiwan avait causé ou était susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables. Cette enquête comportait une audience publique à laquelle la compagnie *M*, importateur, ainsi que certaines autres parties étaient représentées. Des renseignements de nature confidentielle ont également été fournis au Tribunal ou recueillis auprès de fabricants canadiens. Aucun de ces renseignements n'a été communiqué aux parties. Le Tribunal a jugé qu'il y avait eu dumping.

Arrêt: Sur requête de la compagnie *M*, présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Cour annule la décision du Tribunal. Le Tribunal a rendu sa décision sans avoir mené l'enquête exigée par la loi, dans la mesure où il a statué d'après des renseignements qui n'avaient pas été produits au cours des audiences du Tribunal ou devant un membre du Tribunal ainsi que le prévoit la loi; dès lors, les parties n'ont pas eu la possibilité de contester ces renseignements ni de faire valoir leurs prétentions à cet égard.

L'article 16 de la loi donne aux parties le droit de comparaître ou d'être représentées aux audiences, ce qui implique le droit d'être entendu, et notamment d'avoir une possibilité équitable de répondre à tout ce qui va à l'encontre de leurs intérêts et un droit de présenter leurs prétentions relativement aux preuves sur lesquelles le Tribunal se propose de fonder sa décision. Bien que l'article 29(3) prévoit qu'au cours d'une enquête, les témoignages ou les renseignements de nature confidentielle, relatifs aux affaires d'une personne ne doivent pas être rendus publics de manière à pouvoir être utilisés par un concurrent, cela ne justifie à l'extrême, que l'exclusion des concurrents de la salle d'audience pendant que le Tribunal entend ces témoignages et exige que l'on fournisse par la suite à ces parties le rapport prévu à l'article 28.

EXAMEN judiciaire d'une décision du Tribunal antidumping.

Charles D. Gonthier, c.r., et C. J. Michael Flavell pour la requérante.

C. R. O. Munro, c.r., et R. G. Vincent pour le procureur général du Canada.

John M. Coyne, Q.C., and J. F. Lemieux for Electronic Industries (Canada).

B. A. Crane and Y. A. George Hynna for Electronic Industries (Japan).

The judgment of the Court was delivered by

JACKETT C.J. (orally)—The basic question in this case is whether the decision of the Anti-dumping Tribunal that is the subject matter of this application under section 28 of the *Federal Court Act* is invalid because the applicant Magnasonic, or Magnasonic and others, was or were not given an opportunity to be heard that was required by law to be given before such decision could be validly made.

The decision in question was a decision

that dumping of television sets having a screen size of 12" and over measured diagonally across the picture tube, from Japan and Taiwan, not including such sets manufactured in Japan by Sharp Corporation or Sony Corporation, has resulted in lost sales, lost profit and lost employment to the producers in Canada of like goods and has caused and is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods.

The first step in this matter, as far as the statute was concerned, was an "investigation" under section 13(1) of the *Anti-dumping Act*¹ respecting the dumping of television receiving sets of a certain class. Pursuant to section 13(5) of that Act, which requires notice of such an investigation to be given *inter alia* to the "importer", notice of that investigation was given to Magnasonic.

The second step in the matter was that the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise, as a result of that investigation made a preliminary determination of dumping pursuant to section 14(1) of the *Anti-dumping Act*² in relation to a class of television receiving sets specified therein.

The third step in the matter was that the Anti-dumping Tribunal embarked on an inquiry, under section 16(1) of the Act, in respect of the goods to which the preliminary determination applies as to whether the dumping of those goods "has caused, is causing or is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods".

John M. Coyne, c.r., et J. F. Lemieux pour Electronic Industries (Canada).

B. A. Crane et Y. A. George Hynna pour Electronic Industries (Japan).

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE EN CHEF JACKETT (oralement)—La question fondamentale soulevée en l'espèce est de savoir si la décision du Tribunal antidumping, objet de la présente demande introduite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, est invalide parce que la requérante Magnasonic, ou la Magnasonic et d'autres, n'auraient pas eu la possibilité d'être entendues, ainsi que l'exige la loi, avant qu'on puisse valablement rendre une telle décision.

La décision en question portait que

le dumping des téléviseurs munis d'un écran de 12 pouces et plus mesuré en diagonale, en travers de l'écran, en provenance du Japon et de Taiwan, à l'exclusion des appareils fabriqués au Japon par la Sharp Corporation ou la Sony Corporation, a entraîné des pertes de ventes, de profits et d'emplois pour les fabricants de marchandises semblables au Canada, et a causé et est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables.

La première étape en l'espèce, si l'on se réfère à la loi, a consisté en une «enquête» menée en vertu de l'article 13(1) de la *Loi antidumping*¹ et relative au dumping de téléviseurs d'une certaine catégorie. Conformément à l'article 13(5) de la loi, qui exige notamment que l'«importateur» soit avisé de l'enquête, la Magnasonic a reçu l'avis requis.

La seconde étape en l'espèce a consisté à ce que le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise fasse, à la suite de cette enquête et conformément à l'article 14(1) de la *Loi antidumping*², une détermination préliminaire de dumping relativement à une catégorie donnée de téléviseurs.

La troisième étape en l'espèce a consisté à ce que le Tribunal antidumping entame une enquête, en vertu de l'article 16(1) de la loi, relativement aux marchandises auxquelles la détermination préliminaire s'appliquait pour savoir si le dumping de ces marchandises «a causé, cause ou est susceptible de causer un

At the conclusion of that inquiry, the Tribunal made the finding (decision) that has already been quoted.

Before turning to the provisions of the Act governing the Tribunal's "inquiry" and the course that the "inquiry" took, it is important to mention the effect that the Tribunal's decision has, if it is valid. In the first place, pursuant to section 15 of the Act, all goods of the class covered by the preliminary determination that were entered between the preliminary determination and the Tribunal's finding had become subject to a provisional assessment and the importer had become liable to give security for, or to pay, a certain amount, which amount became payable as dumping duty, if, in fact, there was dumping, under section 4 of the *Anti-dumping Act*, or returnable, depending on the Tribunal's decision. (Magnasonic had entered goods that were subject to such provisional dumping duty.) In the second place, television receiving sets of the class described in the Tribunal's decision that were entered after that decision were liable to anti-dumping duty under section 3 of the Act.

Turning to the provisions of the statute that relate to the Tribunal's inquiry in this case, it is to be noted, in the first place, that when the Deputy Minister initiates an investigation under section 13, he is required to cause notice thereof to be given to, among others, the importer, the exporter, the government of the country of export, and the complainant, if any; and, when he makes a preliminary determination, he is required to give a notice thereof to the same persons. (Sections 13(5) and 14(2).) In addition, such notices must be published in the *Canada Gazette*.

Other provisions affecting the problem under consideration are sufficiently important to be quoted. They are

16. (1) The Tribunal, forthwith upon receipt by the Secretary under subsection 14(2) of a notice of a preliminary determination of dumping, shall, in respect of the goods to which the preliminary determination of dumping applies, make inquiry as to whether

préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables».

A l'issue de ladite enquête, le Tribunal en est arrivé à la conclusion (décision) citée précédemment.

Avant d'examiner les dispositions de la loi régissant l'«enquête» du Tribunal et l'évolution de l'«enquête» en l'espèce, il est important de mentionner l'effet de la décision du Tribunal, dans la mesure où elle est valide. En premier lieu, conformément à l'article 15 de la loi, toutes les marchandises de la catégorie visée par la détermination préliminaire, qui sont entrées au Canada entre la détermination préliminaire et la décision du Tribunal, deviennent susceptibles d'évaluation temporaire et l'importateur doit alors fournir une caution ou payer un certain montant qui devient exigible à titre de droit de dumping si, en fait, il y a eu dumping au sens de l'article 4 de la *Loi antidumping*, ou est remboursable, suivant la décision du Tribunal (la Magnasonic avait importé des marchandises soumises à des droits de dumping temporaires). En second lieu, les téléviseurs de la catégorie décrite dans la décision du Tribunal importés au Canada après cette décision sont frappés des droits antidumping en vertu de l'article 3 de la loi.

Examinons les dispositions de la loi relative à l'enquête du Tribunal en l'espèce. Il faut noter en premier lieu que, lorsque le sous-ministre ouvre une enquête en vertu de l'article 13, il doit faire en sorte qu'un avis de l'enquête soit donné, entre autres, à l'importateur, à l'exportateur, au gouvernement du pays d'exportation et au plaignant, le cas échéant; lorsqu'il fait une détermination préliminaire, il doit en aviser les mêmes personnes (articles 13(5) et 14(2)). En outre, on doit publier ces avis dans la *Gazette du Canada*.

Les autres dispositions relatives au problème en question sont suffisamment importantes pour qu'on les cite. Les voici:

16. (1) Le Tribunal, dès réception par le secrétaire, en vertu du paragraphe 14(2), d'un avis d'une détermination préliminaire du dumping, doit, relativement aux marchandises auxquelles s'applique la détermination préliminaire du dumping, faire enquête pour savoir

(a) the dumping of the goods that are the subject of the inquiry

(i) has caused, is causing or is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods,

(3) The Tribunal shall, within a period of 90 days from the date of receipt of a notice of a preliminary determination of dumping, in the case of any goods to which the preliminary determination applies, make such order or finding as the nature of the matter may require, and shall declare to what goods or description of goods including, where applicable, from what supplier and from what country of export, the order or finding applies.

(4) The Tribunal, in considering any question relating to the production in Canada of any goods or the establishment in Canada of such production, shall take fully into account the provisions of paragraph 4(a) of the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade signed at Geneva, Switzerland, on June 30, 1967.

(5) The Secretary shall forward by registered mail a copy of each order or finding to the Deputy Minister, the importer, the exporter and such other persons as may be specified by the rules of the Tribunal.

21. (1) There shall be a tribunal to be called the Anti-dumping Tribunal, consisting of not more than five members to be appointed by the Governor in Council.

23. (1) The Chairman is the chief executive officer of the Tribunal and has supervision over and direction of the work of the Tribunal including

(a) the apportionment of the work among the members thereof and the assignment of members to sit at hearings of the Tribunal and to preside thereat, and

(b) generally, the conduct of the work of the Tribunal, the management of its internal affairs and the duties of the staff of the Tribunal.

24. (2) The Tribunal may sit at such times and places as it considers necessary or desirable for the proper conduct of its business.

25. (1) The Tribunal may, subject to the approval of the Governor in Council, make rules respecting

(a) the sittings of the Tribunal; and

(b) the procedure for making representations to the Tribunal and generally the manner of conducting any business before the Tribunal.

26. (2) The Governor in Council may, upon the request of the Tribunal, provide the Tribunal with the services of such officers and employees employed by or in any agency or department of the Government of Canada as are necessary for the proper conduct of the business of the Tribunal, and the Tribunal may obtain the advice and assistance of any agency or department of the Government of Canada.

a) si le dumping des marchandises qui font l'objet de l'enquête

(i) a causé, cause ou est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables,

(3) Le Tribunal doit, dans un délai de 90 jours à compter de la date de la réception d'un avis d'une détermination préliminaire du dumping, dans le cas de marchandises auxquelles la détermination préliminaire s'applique, rendre l'ordonnance ou prendre les conclusions que la nature de la question peut exiger, et il doit déclarer à quelles marchandises ou à quelle sorte de marchandises, y compris, dans les cas où cela s'applique, à quel fournisseur et à quel pays d'exportation l'ordonnance ou les conclusions s'appliquent.

(4) Le Tribunal, lors de l'examen de questions relatives à la production au Canada de marchandises ou à leur mise en production au Canada, doit entièrement tenir compte des dispositions de l'alinéa 4a) de l'accord portant sur la mise en œuvre de l'Article VI de l'Accord général sur les tarifs et le commerce, signé à Genève, en Suisse, le 30 juin 1967.

(5) Le secrétaire transmet, par courrier recommandé, une copie de toute ordonnance ou de toutes conclusions au sous-ministre, à l'importateur, à l'exportateur et aux autres personnes que peuvent spécifier les règles du Tribunal.

21. (1) Est institué un tribunal, connu sous le nom de Tribunal antidumping, composé de cinq membres au plus qui seront nommés par le gouverneur en conseil.

23. (1) Le président est le fonctionnaire administratif en chef du Tribunal et assume la surveillance et la direction des travaux du Tribunal, notamment

a) la répartition des travaux entre les membres du Tribunal et l'affectation des membres aux auditions du Tribunal et à la présidence de ces auditions, et

b) de façon générale, la conduite des travaux du Tribunal, sa régie interne et les fonctions de son personnel.

24. (2) Le Tribunal peut siéger aux dates et lieux qu'il estime nécessaires ou souhaitables pour son bon fonctionnement.

25. (1) Le Tribunal peut, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règles concernant

a) les séances du Tribunal; et

b) la procédure de présentation des observations au Tribunal, et, de façon générale, la procédure régissant le fonctionnement du Tribunal.

26. (2) Le gouverneur en conseil peut, à la demande du Tribunal, fournir au Tribunal les services des fonctionnaires et employés du gouvernement du Canada ou d'un organisme, ministère ou département de ce gouvernement qui sont nécessaires au bon fonctionnement du Tribunal, et ce dernier peut obtenir les conseils et l'aide de tout organisme, ministère ou département du gouvernement du Canada.

(4) The Tribunal may, with the approval of the Treasury Board, appoint and fix the remuneration of persons having technical or special knowledge to assist the Tribunal in any matter in an advisory capacity.

27. (1) The Tribunal is a court of record and shall have an official seal, which shall be judicially noticed.

(2) The Tribunal has, as regards the attendance, swearing and examination of witnesses, the production and inspection of documents, the enforcement of its orders, the entry upon and inspection of property and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction, all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record.

(3) The Tribunal, for the purposes of section 172 of the *Customs Act*, shall be deemed to be a court of justice.

28. (1) The Chairman of the Tribunal may direct that evidence relating to any hearing before the Tribunal be received, in whole or in part, by a member of the Tribunal and that member has and may exercise all of the powers of the Tribunal in relation to such hearing.

(2) A member by whom evidence relating to any hearing has been received pursuant to subsection (1) shall make a report thereon to the Tribunal and a copy of the report, modified in such manner as in the opinion of the member is necessary to give effect to subsection 29(3), shall be provided to each of the parties to the hearing.

(3) After receiving any report made under subsection (2) and after holding a re-hearing, in whole or in part, of the matter if in its discretion the Tribunal deems it advisable to do so, the Tribunal may make its order or finding.

29. (1) All parties to a hearing before the Tribunal may appear in person or may be represented at the hearing by counsel or an agent.

(2) A hearing before the Tribunal may at the discretion of the Tribunal or the Chairman, as the case may be, be heard in camera or in public.

(3) Where evidence or information that is in its nature confidential, relating to the business or affairs of any person, firm or corporation, is given or elicited in the course of any inquiry under section 16, the evidence or information shall not be made public in such a manner as to be available for the use of any business competitor or rival of the person, firm or corporation.

With these provisions should be read section 21(2) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, which reads, in part, as follows:

21. (2) Where an enactment establishes a board, court, commission or other body consisting of three or more members (in this section called an "association"),

(a) at a meeting of the association, a number of members of the association equal to

(i) at least one-half of the number of members provided for by the enactment, if that number is a fixed number, and

(4) Le Tribunal peut, avec l'approbation du conseil du Trésor, nommer des personnes ayant des connaissances techniques ou spécialisées pour conseiller le Tribunal sur toute question, et fixer la rémunération de ces personnes.

27. (1) Le Tribunal est une cour d'archives et doit avoir un sceau officiel, que les tribunaux doivent admettre d'office.

(2) Le Tribunal a, en ce qui concerne la présence, l'assermentation et l'interrogatoire des témoins, la production et l'inspection des documents, l'exécution de ses ordonnances, l'accès aux biens et leur inspection et autres matières nécessaires ou convenant au bon exercice de sa compétence, tous les pouvoirs, droits et privilèges conférés à une cour supérieure d'archives.

(3) Le Tribunal, aux fins de l'article 172 de la *Loi sur les douanes*, est censé être une cour de justice.

28. (1) Le président du Tribunal peut ordonner que les témoignages relatifs à une audition devant le Tribunal soient reçus, en tout ou en partie, par un membre du Tribunal et ce membre a et peut exercer tous les pouvoirs du Tribunal en rapport avec cette audition.

(2) Un membre, par lequel des témoignages relatifs à une audition ont été reçus en application du paragraphe (1) doit en faire rapport au Tribunal et une copie du rapport, modifié de la manière qui, de l'avis du membre, est nécessaire au respect des dispositions du paragraphe 29(3), doit être fournie à chacune des parties à l'audition.

(3) Après avoir reçu un rapport fait en vertu du paragraphe (2) et après avoir tenu une nouvelle audition, complète ou partielle, sur la question, si, à sa discrétion, le Tribunal estime qu'il est souhaitable de le faire, le Tribunal peut rendre son ordonnance ou prendre ses conclusions.

29. (1) Toutes les parties à une audition devant le Tribunal peuvent comparaître en personne, ou peuvent être représentées, lors de l'audition, par un procureur ou un mandataire.

(2) Une audition devant le Tribunal peut, à la discrétion du Tribunal ou du président, selon le cas, être tenue à huis-clos ou en public.

(3) Lorsque des témoignages ou des renseignements qui sont d'une nature confidentielle, relativement aux travaux ou aux affaires d'une personne, d'une firme ou d'une corporation, sont fournis ou obtenus au cours d'une enquête tenue en vertu de l'article 16, les témoignages ou renseignements ne seront pas rendus publics de manière à pouvoir être utilisés par un concurrent ou par un rival commercial de la personne, de la firme ou de la corporation.

Il faut lire l'article 21(2) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, en corrélation avec ces dispositions. Voici un extrait de cet article:

21. (2) Lorsqu'un texte législatif établit un conseil, un office, une cour, une commission ou un autre organisme composé de trois membres ou plus (au présent article, appelé une «association»),

a) le quorum à une réunion de l'association est constitué par un nombre de membres égal

(i) à la moitié au moins du nombre des membres prévu par le texte législatif, si ce nombre est fixe, et

(ii) if the number of members provided for by the enactment is not a fixed number but is within a range having a maximum or minimum, at least one-half of the number of members in office if that number is within the range,
constitutes a quorum;

The "inquiry" in this case consisted, in part, of a public hearing, at which Magnasonic and other parties, all of whom were represented by counsel, adduced evidence and were given an opportunity to make submissions with reference to the evidence presented at such hearing. However, this hearing was conducted on the basis that no person would be required to give evidence against his will if he took the view that it was "confidential". In part, the inquiry consisted in the receipt by a member or members of the Tribunal or by the staff of the Tribunal, otherwise than during a sittings, of confidential evidence requested by the Tribunal or sent to it voluntarily by the Deputy Minister or others. Finally, the inquiry consisted in visits paid by one or more members of the Commission or its staff to premises of Canadian manufacturers and one or more interviews also conducted by members or staff, during the course of which visits and interviews evidence and information was obtained.

The feature of this type of "inquiry" which is to be noted is that, while the "parties" had full knowledge of the evidence adduced at the public hearing, they had no opportunity to know what other evidence and information was accepted by the Tribunal and had no opportunity to answer it or make submissions with regard thereto.

In our view, leaving aside section 29(3) for the moment, all the relevant provisions of the *Anti-dumping Act* point clearly to the conclusion that this Tribunal was intended to operate, during the inquiry into any particular matter, by way of a quorum of members sitting together, either in camera or in public, in the presence of such of the "parties" as chose to be there, either personally or by their counsel or agents. In our view, this clear requirement of the statute is subject to only one exception, which is that contained in section 28, under which, if the Chairman of the Tribunal so directs, a single member may receive evidence. But, in any such case, it seems obvious, and this is conceded by

(ii) si le nombre de membres prévu par le texte législatif n'est pas fixe mais est compris dans des limites comportant un maximum ou un minimum, à la moitié au moins du nombre de membres en fonction, si ce nombre est compris dans ces limites;

Lors de la présente «enquête», il y a eu d'une part une audience publique devant laquelle la Magnasonic et les autres parties, toutes représentées par des avocats, ont apporté des éléments de preuve et ont eu la possibilité de faire valoir leurs prétentions à l'égard des preuves présentées. Toutefois il était entendu que, lors de cette audience, nul ne serait tenu de témoigner contre sa volonté s'il estimait qu'il devait divulguer des éléments «confidentiels». D'autre part, durant l'enquête un ou plusieurs membres du Tribunal ou le personnel du Tribunal, en dehors des séances, ont reçu la preuve confidentielle exigée par le Tribunal ou envoyée volontairement par le sous-ministre ou d'autres personnes. Enfin, durant l'enquête, un ou plusieurs membres de la Commission ou de son personnel se sont rendus dans les locaux des fabricants canadiens. Ils ont également fait une ou plusieurs entrevues au cours desquelles ils ont obtenu des éléments de preuve et des renseignements.

Il faut remarquer que le trait caractéristique de ce genre d'«enquête» est que, bien que les «parties» aient eu une connaissance complète de la preuve apportée lors de l'audience publique, elles n'avaient pas la possibilité de connaître quelles autres preuves ou renseignements le Tribunal avait acceptés et n'avaient pas la possibilité d'y répondre ou de faire valoir leurs prétentions à cet égard.

A notre avis, laissant de côté l'article 29(3) pour le moment, il ressort manifestement de toutes les dispositions applicables de la *Loi antidumping* que, pendant une enquête sur une question précise, ce Tribunal devait fonctionner selon le système d'un quorum de membres, siégeant ensemble, soit à huis-clos, soit en public, en présence de toutes les «parties» qui désiraient comparaître, soit en personne soit par l'entremise de leurs avocats ou mandataires. A notre avis, cette exigence expresse de la loi est soumise à une seule exception, rapportée à l'article 28, en vertu duquel, si le président du Tribunal l'ordonne, un membre du Tribunal seul peut recevoir les témoignages. Mais, dans un tel

counsel for the Attorney General of Canada, that the parties are entitled to be represented in exactly the same way as if a quorum of members is sitting. What is more important, where evidence is so received, is that a report of the evidence so taken must be made to the Tribunal and a copy of that report must be provided to "each of the parties" and, in addition, a further hearing must be held so that the parties can deal with the additional evidence "if in its discretion the Tribunal deems it advisable to do so", which, it must be assumed, the Tribunal will, in a proper exercise of its discretion, deem it advisable to do in any case where additional evidence of any consequence has been so received. The authority for sittings by one member contained in section 28, in our view, underlines the general rule, to be deduced from the provisions quoted above, that an inquiry must be conducted by a quorum of members sitting in camera or in public held in such manner as to permit the "parties" who desire to do so to appear or to be represented.

We turn now to section 29(3) to consider whether it requires a conclusion different from that which is dictated by the other provisions of the statute considered apart from that subsection.

Section 29(3) must be read in context. It follows a provision that says that "All parties" are entitled to appear in person or to be represented "at the hearing" and a provision that says that a hearing may at the discretion of the Tribunal or the Chairman "be heard in camera or in public". What section 29(3) says is that "Where evidence or information that is in its nature confidential, relating to the business or affairs of any person, firm or corporation, is given or elicited in the course of an inquiry . . ., the evidence shall not be made public in such a manner as to be available for the use of any business competitor or rival . . .". It seems to be common ground that this means that, when the Tribunal accepts confidential evidence, steps must be taken to see that it does not become available to a business competitor or rival even if such rival or competitor is a party to the inquiry. Accepting that as being the effect of section 29(3) without expressing any opinion

cas, il semble évident, et l'avocat du procureur général du Canada l'admet, que les parties sont fondées à se faire représenter de la même façon que si un quorum de membres siégeait. Le plus important, c'est que, lorsque la preuve est apportée de cette façon, il doit en être fait rapport au Tribunal et une copie dudit rapport doit être fournie à «chacune des parties» et on doit tenir en outre, une nouvelle audience pour que les parties puissent discuter la preuve supplémentaire «si, à sa discrétion, le Tribunal estime qu'il est souhaitable de le faire»; on doit supposer que, dans l'exercice approprié de sa discrétion, le Tribunal trouvera souhaitable de le faire en tous les cas où la preuve supplémentaire ainsi reçue peut avoir des conséquences. L'autorisation qu'un membre siège seul, prévue à l'article 28, souligne, à notre avis, la règle générale qu'on peut déduire des dispositions susmentionnées, règle selon laquelle une enquête doit être menée par un quorum de membres siégeant à huis-clos ou en public, de façon à permettre aux «parties» qui le désirent de comparaître ou d'être représentées.

Envisageons maintenant l'article 29(3) pour déterminer s'il entraîne une conclusion différente de celle qui découle des autres dispositions de la loi lorsqu'on exclut ce texte.

On doit lire l'article 29(3) dans le contexte. Il vient après une disposition prévoyant que «Toutes les parties» ont le droit de comparaître en personne ou d'être représentées «lors de l'audition» et une autre disposition prévoyant qu'une audience peut, à la discrétion du Tribunal ou du président «être tenue à huis-clos ou en public». L'article 29(3) prévoit en fait que «lorsque des témoignages ou des renseignements qui sont d'une nature confidentielle, relativement aux travaux ou aux affaires d'une personne, d'une firme ou d'une corporation, sont fournis ou obtenus au cours d'une audition . . ., les témoignages ne seront pas rendus publics de manière à pouvoir être utilisés par un concurrent ou par un rival commercial . . .». Il semble bien établi que ceci signifie que lorsque le Tribunal accepte des témoignages confidentiels, on doit prendre des mesures pour qu'ils ne puissent pas être utilisés par un concurrent ou un rival commercial même si ce rival ou ce concurrent

with regard thereto, we do not think that section 29(3) requires a departure from the pattern of hearings dictated by the other provisions of the statute. What it does require, on that view as to its meaning, is that, when information of a confidential character is tendered at a hearing, a decision must be made as to what steps are required to comply with section 29(3). The obvious first step in the ordinary case would seem to be that the evidence be taken in camera. What further steps require to be taken would depend on the circumstances. The most extreme step that might be required would be, we should have thought, to exclude all competitors or rivals while the evidence is being taken and to provide such parties afterwards with the sort of report of the evidence taken in their absence that is contemplated for the parties with reference to confidential evidence taken under section 28.

In our view of the problem raised by this application, it is not a situation where it is necessary to consider whether a decision of a tribunal will so affect the rights or interests of a person that he is entitled to a fair hearing before that decision can be made. In our view, the question here is whether there has been a failure to comply with the statutory conditions precedent to the decision. Compare *Franklin v. Minister of Town and Country Planning* [1948] A.C. 87, per Lord Thankerton at page 102.

The sole business entrusted to the Board is to conduct inquiries under section 16 in respect of goods to which preliminary determinations of dumping apply and then to make such orders or findings as the nature of the matters may require (section 16(3)).³

For the conduct of such inquiries, the statute has made provision for the system of hearings to which I have referred and has conferred on the "parties" (who must, we should have thought, include the "importer" and other persons who have a statutory right to notice of the preliminary determination) a statutory right to appear at such hearings or to be represented there. In the absence of some thing in the

est partie à l'enquête. En admettant que tel est l'effet de l'article 29(3), et sans exprimer d'opinion à cet égard, nous ne pensons pas que l'article 29(3) exige que l'on s'écarte du système des audiences prescrit par les autres dispositions de la loi. Étant donné cette définition, il exige simplement que lorsque des renseignements de nature confidentielle sont soumis à l'audience, on doit prendre une décision pour déterminer la marche à suivre pour se conformer à l'article 29(3). Il semble que dans un cas ordinaire, la première démarche qui vient à l'esprit serait de recevoir les témoignages à huis-clos. Quant au reste de la procédure, elle peut varier selon les circonstances. A l'extrême, il pourrait être nécessaire, à notre avis, d'exclure tous les concurrents ou rivaux pendant la déposition des témoignages et, après coup, de fournir à ces parties le même genre de rapport de la preuve reçue en leur absence que celui prévu à l'article 28 pour ces parties lorsqu'il s'agit de preuve confidentielle.

Selon notre analyse du problème soulevé par cette demande, il ne s'agit pas d'un cas où il faut examiner si la décision d'un tribunal affectera les droits ou intérêts d'une personne de telle façon qu'elle aurait droit à une audition impartiale ou équitable avant que la décision ne puisse être prise. A notre avis, la question en l'espèce est de savoir si on a omis de se conformer aux conditions statutaires fixées pour prendre la décision. Comparer avec l'arrêt *Franklin c. Minister of Town and Country Planning* [1948] A.C. 87, rendu par Lord Thankerton à la page 102.

Le Tribunal a pour seule fonction de mener des enquêtes en vertu de l'article 16 relativement aux marchandises auxquelles s'appliquent des déterminations préliminaires du dumping et de rendre ensuite l'ordonnance ou de prendre les conclusions qui s'imposent (article 16(3)).³

Quant à la conduite de ces enquêtes, la loi a prévu le système des audiences que j'ai mentionné et a conféré aux «parties» (qui, à notre avis, doivent inclure l'«importateur» et les autres personnes précisées dans la loi et qui ont droit à l'avis de détermination préliminaire) le droit de comparaître à ces audiences ou d'y être représentées. En l'absence de toute indication claire à l'effet contraire dans la loi, nous n'a-

statute clearly pointing to the contrary, we have no doubt that such a right implies a right of the party to be heard, which at a minimum includes a fair opportunity to answer anything contrary to the party's interest and a right to make submissions with regard to the material on which the Tribunal proposes to base its decision. A right of a party to "appear" at a "hearing" would be meaningless if the matter were not to be determined on the basis of the "hearing" or if the party did not have the basic right to be heard at the hearing.

Against this view, it is said that the object of the *Anti-dumping Act* is "to protect the Canadian public interest from dumped goods which may materially cause injury or retard production in Canada of like goods" and, therefore, the inquiry is "essentially an investigatory one and does not involve a contest between opposing parties".

We accept it that the object of the Act is to protect the Canadian public interest from dumped goods which may materially cause injury or retard production in Canada and that the inquiry is not, as such, a contest between opposing parties. It appears clear, however, that the reason for the existence of the Tribunal was that Parliament sought, not only a means whereby to keep out dumped goods when their importation would do injury or retard production, but also a means whereby dumped goods would not be kept out when their importation would not do injury or retard production (and would, therefore, presumably provide Canadian consumers with cheaper goods without doing any harm). Otherwise, that is, if Parliament was not concerned about the danger of keeping out dumped goods unnecessarily, the statute would have simply prohibited all importations of dumped goods.

One method that Parliament could have adopted to determine whether the dumping of any particular class of goods should be prohibited would have been to entrust the duty to an

vons aucun doute qu'un tel droit implique que la partie a droit à une audition qui comprend à tout le moins une possibilité équitable de répondre à tout ce qui va à l'encontre de son intérêt et un droit de présenter ses prétentions relativement aux preuves sur lesquelles le Tribunal se propose de fonder sa décision. Le droit d'une partie de «comparaître» à une «audience» n'aurait pas de portée réelle si la décision ne devait pas être fondée sur ladite «audience» ou si la partie n'avait pas le droit fondamental d'y être entendue.

A l'encontre de ce point de vue, on a dit que le but de la *Loi antidumping* est [TRADUCTION] «de protéger l'intérêt du public canadien des marchandises sous-évaluées qui peuvent causer un préjudice sensible ou retarder sensiblement la mise en production de marchandises semblables au Canada» et, en conséquence, que l'enquête est [TRADUCTION] «essentiellement une recherche des faits et n'implique pas de confrontation entre des parties opposées».

Nous admettons que le but de la loi est de protéger l'intérêt du public canadien des marchandises sous-évaluées qui peuvent causer un préjudice sensible ou retarder sensiblement la production au Canada et que l'enquête n'est pas, en tant que telle, une confrontation entre des parties opposées. Toutefois, il semble manifeste que la raison d'être du Tribunal est que le Parlement a non seulement cherché un moyen de prémunir le pays contre les marchandises sous-évaluées lorsque leur importation risque de causer un préjudice à la production ou un retard dans celle-ci, mais aussi un moyen de ne pas empêcher l'importation des marchandises sous-évaluées lorsqu'elle ne risque pas de causer un tel préjudice ou retard (et, en conséquence apporterait probablement aux consommateurs canadiens des marchandises moins chères sans causer aucun préjudice). En d'autres termes, si le Parlement ne se préoccupait pas du danger qu'il y a à se prémunir sans nécessité contre les marchandises sous-évaluées, la loi aurait simplement interdit toute importation de telles marchandises.

L'une des méthodes que le Parlement aurait pu adopter pour déterminer si on devait interdire le dumping d'une catégorie précise de marchandises aurait pu être d'en charger un minis-

executive department of government with all necessary powers to gather information and to proclaim its findings. There would then have been no right in any "party" to be heard. Parliament chose instead to set up a court of record to make the inquiries in question and provided for such an inquiry being carried out by hearings where those whose economic interests are most vitally affected on both sides of the question would be entitled to appear. It seems obvious that it was thought that the most effective way of assuring that the right conclusion would be reached was to open the door to such opposing parties, whose economic interests were at stake, so that they could, by adducing evidence and by making submissions, make sure that all sides of the question were fully revealed to the Commission. We can think of no method more likely to ensure that the Commission would not go wrong for lack of information and for lack of proper exposition of the problem. Certainly, our experience in common law countries has shown that such method of inquiry has substantial advantages over the sort of result that can be obtained by individuals going out and gathering information by interviews and inspections.

In addition, one cannot overlook the fact that Parliament saw fit to cause the foreign government of the exporter country to be advised at the early stages of the matter. It may be, we do not know, that the international agreement referred to in section 16(4) of the *Anti-dumping Act* made it expedient to afford such a government an opportunity of taking part in such an inquiry at least as an observer.

It is also said against the view that we have taken as to the right of each of the parties to a fair opportunity to present his side of the matter that the statute makes it clear that the Tribunal is to pursue its own inquiries by its own staff and with the help of government departments and agencies. We fully accept it that the Tribunal may conduct a programme of amassing information relevant to a matter before it. What, as it appears to us, the statute contemplates is that such material, to the extent that it

tère, en lui accordant les pouvoirs nécessaires pour obtenir les renseignements requis et présenter ses conclusions. Aucune «partie» n'aurait alors eu droit à une audience. Au lieu de cela, le Parlement a choisi de créer une cour d'archives pour faire les enquêtes en question et a prévu qu'elles seraient menées au moyen d'audiences auxquelles ceux dont les intérêts économiques sont le plus nettement en cause des deux côtés auraient le droit de comparaître. Il est évident qu'on a pensé que le moyen le plus efficace d'atteindre une conclusion juste était de permettre aux parties opposées dont les intérêts économiques étaient en jeu d'exprimer leur point de vue, de sorte qu'ils puissent s'assurer, en apportant des éléments de preuve et en présentant leurs prétentions, que la Commission prenait connaissance de tous les aspects de la question. Nous ne trouvons pas de méthode garantissant plus sûrement que la Commission n'errerait pas par manque de renseignements ou défaut d'un exposé approprié du problème. Sans aucun doute, l'expérience des pays de *common law* prouve qu'une telle méthode d'enquête a des avantages substantiels par rapport au genre de résultats que l'on peut obtenir quand une personne désignée va recueillir des renseignements au moyen d'entrevues et d'inspections.

En outre, on ne peut omettre le fait que le Parlement a estimé approprié d'aviser le gouvernement du pays de l'exportateur dès le tout début de l'affaire. Bien que nous ne le sachions pas, il se peut qu'en vertu de la convention internationale mentionnée à l'article 16(4) de la *Loi antidumping*, il soit opportun d'accorder à un tel gouvernement la possibilité de prendre part à une enquête de ce genre, du moins en qualité d'observateur.

On a aussi ajouté à l'encontre du point de vue que nous avons adopté, à savoir le droit de chaque partie à la possibilité équitable de présenter son point de vue sur l'affaire, qu'il est manifeste dans la loi que le Tribunal doit poursuivre sa propre enquête avec son propre personnel et avec l'aide des ministères ou des organismes gouvernementaux. Nous sommes tout à fait d'accord avec le fait que le Tribunal peut par différents moyens rassembler les renseignements relatifs à l'affaire qui lui est sou-

seems useful, be built into the record of the matter during the course of the hearings in such manner as the Tribunal chooses provided that it is consistent with giving the "parties" an opportunity to be heard. (One obvious way is to have commission counsel who submits evidence and makes submissions in the same way as counsel for a party.)

Another point that is taken against concluding that Parliament intended that the parties have the right to be heard in the ordinary way is that, if they have such a right, it will be impossible, it is said, for the Tribunal to implement the requirement in section 16(3) of the Act that it reach its decision within a period of 90 days. We do not recognize the inconsistency between the two requirements. Parliament has imposed a timetable on the Tribunal and the Tribunal must therefore operate on a timetable which implies a limit on the time that can be afforded to the parties to make out their respective cases. It does not, however, negative the requirement that they be given an opportunity to be heard that is necessarily implied by the other provisions of the statute.

Our conclusion is, therefore, that the Tribunal made the decision under attack without having conducted the inquiry required by the statute, in that it acted on information that was not put before it in the course of hearings by the Tribunal or a single member of the Tribunal such as were provided for by the statute, with the result that no opportunity was given to the parties to answer such information (either as obtained or, where based on confidential communications, as communicated to them in some way that complied with section 29(3)) and no opportunity was given to the parties to make submissions with regard thereto.

Having regard to our conclusion on the above question, we do not find it necessary to consider the other attacks made on the Tribunal's decision.

In our opinion, the Tribunal's decision must be set aside but, before doing so, the parties should be heard as to whether there is any

mise. Il nous semble que la loi prévoit inclure ces éléments de preuve dans le dossier de l'affaire, dans la mesure où ils semblent utiles. Ceci doit se faire au cours des auditions, de la façon que le Tribunal choisit, à condition que la procédure adoptée soit compatible avec le fait d'accorder aux «parties» la possibilité d'être entendues (l'une des façons évidentes consiste à inviter les avocats de la commission à soumettre leur preuve et à faire valoir leurs prétentions de la même façon que les avocats d'une partie).

Un autre argument avancé à l'encontre de la conclusion voulant que le Parlement ait donné aux parties le droit d'être entendues de la façon ordinaire est que, si elles avaient ce droit, il serait impossible, soutient-on, que le Tribunal se conforme aux exigences de l'article 16(3) de la loi selon lequel il doit statuer dans les 90 jours. Nous ne voyons pas d'incompatibilité entre ces deux exigences. Le Parlement a imposé une limite de temps au Tribunal ce qui implique une limite au temps qu'il peut accorder à chaque partie pour présenter son cas. Cela n'annule toutefois pas l'exigence selon laquelle elles doivent avoir la possibilité d'être entendues, exigence qui découle nécessairement des autres dispositions de la loi.

En conséquence, nous sommes d'avis que le Tribunal a pris la décision attaquée sans avoir mené l'enquête exigée par la loi, dans la mesure où il a agi sur des renseignements qui ne lui avaient pas été communiqués au cours des audiences du Tribunal ou par un seul membre du Tribunal ainsi que le prévoit la loi; il s'ensuit que les parties n'ont pas eu la possibilité de répondre à ces renseignements (soit tels qu'ils avaient été obtenus ou, lorsqu'ils étaient fondés sur des communications confidentielles, tels que communiqués conformément à l'article 29(3)) ni de faire valoir leurs prétentions à cet égard.

Étant donné notre conclusion sur la question susmentionnée, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens invoqués contre la décision du Tribunal.

A notre avis, la décision du Tribunal doit être infirmée. Mais, avant de ce faire, il faut entendre à nouveau les parties pour déterminer s'il y

further direction that this Court can and should give in the circumstances having regard to section 52(d) of the *Federal Court Act*.

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

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

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

(a) the goods have been or are being dumped, and

(b) the margin of dumping of the dumped goods and the actual or potential volume thereof is not negligible, he shall make a preliminary determination of dumping specifying the goods or description of goods to which such determination applies.

³ This statement must be taken subject to section 13(3), (7) and (8), under which certain matters may be referred to the Tribunal. It is significant to note, however, that section 13(8) expressly provides that questions so referred are to be dealt with "without holding any hearings".

a d'autres instructions que cette Cour doit ou devrait donner dans les circonstances, eu égard aux dispositions de l'article 52d) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

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

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

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

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

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

³ On doit envisager cette déclaration sous réserve des paragraphes (3), (7) et (8) de l'article 13 en vertu desquels on peut soumettre certaines questions au Tribunal. Toutefois, il est significatif de noter que l'article 13(8) prévoit expressément que les questions ainsi soumises seront étudiées «sans tenir d'audience».