

A-124-87

A-124-87

National Corn Growers Association (Applicant)**National Corn Growers Association (requérante)**

v.

c.

Canadian Import Tribunal (Respondent)^a **Tribunal canadien des importations (intimé)**

A-127-87

A-127-87

St. Lawrence Starch Company Limited and Casco Company and Nacon Products Limited and King Grain (1985) Limited (Applicants)^b **St. Lawrence Starch Company Limited, et Casco Company, et Nacon Products Limited, et King Grain (1985) Limited (requérantes)**

v.

c.

Canadian Import Tribunal (Respondent)**Tribunal canadien des importations (intimé)**

A-549-87

^c

A-549-87

American Farm Bureau Federation (Applicant)**American Farm Bureau Federation (requérante)**

v.

c.

Canadian Import Tribunal (Respondent)^d **Tribunal canadien des importations (intimé)****INDEXED AS: NATIONAL CORN GROWERS ASSN. v. CANADA (IMPORT TRIBUNAL)****RÉPERTORIÉ: NATIONAL CORN GROWERS ASSOC. c. CANADA (TRIBUNAL DES IMPORTATIONS)****Court of Appeal, Iacobucci C.J., Mahoney and MacGuigan JJ.—Ottawa, November 29, 30 and December 22, 1988.**^e **Cour d'appel, juge en chef Iacobucci et juges Mahoney et MacGuigan—Ottawa, 29 et 30 novembre et 22 décembre 1988.**

Foreign trade — Subsidization of grain corn in U.S.A. — Countervailing duty justified as subsidies causing or likely to cause material injury to Canadian production — Regardless of whether any grain corn imported, American domination of world corn markets means Canadian prices must be lowered to compete with United States subsidized prices — Although Special Import Measures Act passed to implement GATT obligations, clear contrary provision (s. 42) of domestic legislation must prevail.

^f *Commerce extérieur — Subventionnement du maïs-grain aux États-Unis — Des droits compensateurs sont justifiés puisque les subventions visées causent ou sont susceptibles de causer un préjudice sensible à la production canadienne — Indépendamment de la question de savoir si des importations de maïs ont eu lieu, la domination américaine des marchés mondiaux du maïs fait que les prix canadiens doivent être abaissés pour concurrencer les prix du maïs subventionné américain — Bien que la Loi sur les mesures spéciales d'importation ait été adoptée pour mettre en application les obligations du GATT, la disposition législative interne (art. 42), qui est claire, doit prévaloir.*

International law — GATT related treaties — Sovereign nation having right to change policy even if means breaking international convention — Unambiguous contrary provisions of domestic legislation must prevail over treaty obligations.

^g *Droit international — Traités reliés au GATT — Un État souverain a le droit de modifier sa politique même si cette modification entraîne la violation d'une convention internationale — Les dispositions non ambiguës de la loi interne qui sont contraires aux obligations prévues dans un traité doivent l'emporter sur ces dernières.*

In November 1986 and February 1987, the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise made, a preliminary and then a final determination of subsidizing with respect to the importation into Canada of grain corn originating in or exported from the United States of America. In March 1987, the Canadian Import Tribunal found, in a majority decision, pursuant to subsection 43(1) of the *Special Import Measures Act*, that the subsidizing of importations of grain corn had caused, was causing and was likely to cause material injury to the production in Canada of like goods.

ⁱ *En novembre 1986 et en février 1987, le sous-ministre du Revenu national pour les Douanes et l'Accise a rendu une décision provisoire, puis une décision définitive de subventionnement relativement à l'importation au Canada de maïs-grain originaire ou exporté des États-Unis d'Amérique. En mars 1987, le Tribunal canadien des importations a conclu, dans une décision majoritaire rendue conformément au paragraphe 43(1) de la Loi sur les mesures spéciales d'importation, que le subventionnement des importations du maïs-grain avait causé, causait ou était susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires.*

These are section 28 applications to review and set aside the decision of the Tribunal in that it erred in finding that it is sufficient, for the purposes of section 42 of the Act, to show that the material injury to Canadian corn producers was caused by the American corn subsidy programme. The applicants argue, essentially, that this interpretation is not in conformity with Canada's international obligations under the GATT and related treaties. They submit that to fulfill Canada's international obligations, section 42 must be interpreted as requiring that it be shown that the material injury is caused by subsidized imports of corn from the U.S.A. into Canada.

Held (MacGuigan J.A. dissenting), the applications should be dismissed.

Per Iacobucci C.J. Even though the Act may have been intended to implement treaty obligations, this does not mean that the treaty provisions should be substituted for the words and meaning of section 42. Canada is a sovereign nation and, as such, it has the right to change its policy, even if that involves breaking an international convention. In this case, section 42 is clear and unambiguous: it refers only to subsidizing of goods or subsidizing and makes no reference to subsidized imports as being the cause of material injury to producers. It is not proper to incorporate terms or concepts from the underlying international agreements or treaties when clear language has been used by Parliament and when it has not expressly directed reference to the underlying international agreements.

Even if section 42 were interpreted as requiring that it be shown that subsidized imports were the cause of material injury to Canadian corn producers, there was evidence before the Tribunal to allow it to conclude that there was indeed a causal relationship. Given the domination of world corn markets by the U.S.A., the Tribunal could reasonably find that lower American subsidized prices had forced Canadian prices to be adjusted accordingly and that failure to do so would have meant a much higher level of imports. These were largely determinations of facts or inferences from facts and this Court has, upon section 28 applications, generally been loath to interfere with such findings by tribunals.

Per MacGuigan J. (dissenting): The Code on Subsidies and Countervailing Duties, to which Canada is a party, makes it clear that any injury found by a signatory has to arise from the effect of a subsidized import and not from subsidization in itself. Otherwise, no countervailing duty can be imposed.

The Act is so enmeshed with the Code that it must be taken to be an implementation and reflection of it. It must therefore be presumed that Parliament intended that the Act should be interpreted in accordance with the Code. Taken in its total context, subsection 42(1) cannot be said to establish clearly and unambiguously that the injury does not have to be caused by subsidized imports. Consequently, to the extent that the majori-

Il s'agit de demandes fondées sur l'article 28 qui sollicitent l'examen et l'annulation de la décision de ce tribunal au motif qu'il a commis une erreur en concluant que, pour les fins de l'article 42 de la Loi, il suffit d'établir que le préjudice sensible subi par les producteurs canadiens a été causé par le programme de subventionnement du maïs américain. Les requérants soutiennent essentiellement que cette interprétation n'est pas conforme aux obligations internationales contractées par le Canada en vertu du GATT et des traités qui lui sont connexes. Elles soumettent que, pour que les obligations internationales du Canada soient respectées, l'article 42 doit s'interpréter comme exigeant que l'on démontre que le préjudice sensible est causé par les importations subventionnées de maïs des États-Unis au Canada.

Arrêt (dissidence du juge MacGuigan): les demandes devraient être rejetées.

Le juge en chef Iacobucci: Bien que la Loi ait pu être adoptée pour mettre en œuvre les obligations découlant d'un traité, les dispositions de ce traité ne devraient pas être substituées aux termes et au sens des dispositions de l'article 42. Le Canada est un État souverain et, à ce titre, il a le droit de modifier sa politique, même si un tel changement implique la violation d'une obligation internationale. En l'espèce, l'article 42 est clair et non ambigu: il ne mentionne que le subventionnement de marchandises ou le subventionnement, et il ne dit aucunement que les importations subventionnées doivent être la cause d'un préjudice sensible subi par les producteurs. Il ne convient pas d'incorporer à la Loi des concepts tirés des accords ou traités internationaux qui la sous-tendent lorsque le Parlement a utilisé un langage clair et qu'il n'a pas expressément ordonné que l'on se réfère à ces accords internationaux.

Même si l'article 42 devait être interprété comme exigeant qu'il soit démontré que les importations subventionnées causaient un préjudice sensible aux producteurs canadiens de maïs, les éléments de preuve présentés au Tribunal lui permettaient de conclure qu'il existait effectivement un lien de causalité entre de telles importations et un tel préjudice. Considérant la domination des marchés mondiaux du maïs par les États-Unis, le Tribunal pouvait raisonnablement conclure que les prix moins élevés du maïs américain subventionné avaient appelé un rajustement des prix canadiens et que, à défaut d'une telle modification, le niveau des importations aurait été beaucoup plus élevé. Ces décisions constituaient en grande partie des conclusions de fait ou des inférences tirées à partir des faits, et cette Cour, statuant sur des demandes fondées sur l'article 28, a généralement été réticente à modifier de telles conclusions de tribunaux.

Le juge MacGuigan (dissident): Le Code des subventions et des droits compensateurs, auquel le Canada est devenu partie, établit clairement que le préjudice constaté par un signataire doit être causé par les importations subventionnées et non par le subventionnement lui-même. Sinon, aucun droit compensateur ne peut être imposé.

La Loi et le Code sont liés à tel point que celle-ci doit être considérée comme le mettant en œuvre et le reflétant. L'on doit donc présumer que le Parlement a eu l'intention que la Loi soit interprétée conformément au Code. Considéré dans son ensemble, le paragraphe 42(1) ne peut être interprété comme disant de façon claire et non ambiguë que le préjudice visé ne doit pas obligatoirement être causé par les importations subventionnées.

ty decision of the Tribunal depended upon an interpretation of the Act contrary to the Code, it was vitiated by error of law.

Nor could it be said that the majority decision might be upheld on the basis of a rationale consistent with Canada's international obligations. The Code clearly requires a direct link between subsidized imports and material injury and there had been no substantial increase in imports. As for the future, the Tribunal majority's analysis (that much higher levels of imports would have been a certainty) did not meet the test of reasonable speculation, grounded on facts and probable projections. It was no more than a bold assertion.

The majority had rejected arguments tending to prove that the plight of Canadian producers was the result of depressed world conditions rather than of subsidized imports. It found that the proponents of those arguments had not met the burden of proof. This means that the onus of proof had been transferred from those supporting the likelihood of injury to those opposing it. This was contrary to subsection 42(1), which puts the onus of proof on those alleging material injury.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the GATT*, [1980] Can. T.S. No. 42, Art. 1, 2, 4, 6, 9, 11, 16, 19.
- Anti-dumping Act*, R.S.C. 1970, c. A-15 (rep. by S.C. 1984, c. 25, s. 110).
- Canada-United States Tax Convention Act, 1984*, S.C. 1984, c. 20, s. 3(2).
- Customs Tariff*, R.S.C. 1970, c. C-41.
- Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.
- Food Security Act of 1985*, Pub. L. No. 99-198, Stat. 99 (1985).
- General Agreement on Tariffs and Trade*, October 30, 1947, [1948] Can. T.S. No. 31, Art. VI, XVI, XXIII.
- Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2(2), 3(g).
- Income Tax Conventions, 1980*, S.C. 1980-81-82-83, c. 44.
- Special Import Measures Act*, S.C. 1984, c. 25, ss. 2(1),(5), 3, 4, 5, 6, 7, 42, 43.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Salomon v. Comrs. of Customs and Excise*, [1966] 3 All E.R. 871 (C.A.); *Post Office v. Estuary Radio Ltd.*, [1968] 2 Q.B. 740 (C.A.); *Regina v. Secretary of State for the Home Department*, [1976] 1 Q.B. 198 (C.A.); *Schavernoch v. Foreign Claims Commission et al.*, [1982] 1 S.C.R. 1092; *Sarco Canada Limited v. Anti-dumping Tribunal*, [1979] 1 F.C. 247 (C.A.); *Japan*

En conséquence, dans la mesure où la décision majoritaire du tribunal était tributaire d'une interprétation de la Loi contraire au Code, elle était entachée d'une erreur de droit.

Il ne pouvait non plus être soutenu que la décision de la majorité pouvait être maintenue pour des motifs compatibles avec les obligations internationales du Canada. Le Code exige clairement l'existence d'un lien direct entre les importations subventionnées et le préjudice sensible, et aucune augmentation importante des importations n'a eu lieu. En ce qui concerne l'avenir, l'analyse de la majorité du Tribunal (selon laquelle les importations auraient sûrement été beaucoup plus considérables) ne satisfaisait pas au critère de la conjecture raisonnable fondée sur les faits et des prévisions raisonnables. Elle n'était rien d'autre qu'une affirmation téméraire.

La majorité a rejeté les arguments visant à établir que la situation des producteurs canadiens résultait de la dépression causée par les conditions mondiales plutôt que des importations subventionnées. Elle a conclu que les parties ayant fait valoir de tels arguments ne s'étaient pas acquittées du fardeau de la preuve. Ainsi le fardeau de la preuve a-t-il été transféré des parties soutenant qu'un préjudice sensible était susceptible d'être causé aux parties prétendant le contraire. Cette manière d'agir était contraire au paragraphe 42(1), qui impose le fardeau de la preuve à ceux qui allèguent l'existence d'un préjudice sensible.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, [1948] R.T. Can. n° 31, art. VI, XVI, XXIII.
- Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII du GATT*, [1980] R.T. Can. n° 42, art. 1, 2, 4, 6, 9, 11, 16, 19.
- Conventions en matière d'impôt sur le revenu (1980)*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 44.
- Food Security Act of 1985*, Pub. L. No. 99-198, Stat. 99 (1985).
- Loi antidumping*, S.R.C. 1970, chap. A-15 (abrogé par S.C. 1984, chap. 25, art. 110).
- Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts*, S.C. 1984, chap. 20, art. 3(2).
- Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.
- Loi sur les mesures spéciales d'importation*, S.C. 1984, chap. 25, art. 2(1),(5), 3, 4, 5, 6, 7, 42, 43.
- Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 2(2), 3g).
- Tarif des douanes*, S.R.C. 1970, chap. C-41.

JURISPRUDENCE

i

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Salomon v. Comrs. of Customs and Excise*, [1966] 3 All E.R. 871 (C.A.); *Post Office v. Estuary Radio Ltd.*, [1968] 2 Q.B. 740 (C.A.); *Regina v. Secretary of State for the Home Department*, [1976] 1 Q.B. 198 (C.A.); *Schavernoch c. Commission des réclamations étrangères et autres*, [1982] 1 R.C.S. 1092; *Sarco Canada Limited c. Tribunal antidumping*, [1979] 1 C.F. 247 (C.A.);

Electrical Manufacturers Association v. Anti-dumping Tribunal, [1982] 2 F.C. 816 (C.A.).

REFERRED TO:

Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 1 S.C.R. 177; *Lor-Wes Contracting Ltd. v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 346; (1985), 60 N.R. 321 (C.A.); *Cashin v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1988] 3 F.C. 494 (C.A.); *Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1988] 1 F.C. 47 (C.A.); *Nova, An Alberta Corporation v. Minister of National Revenue* (1988), 87 N.R. 101; (1988), 20 F.T.R. 240 (F.C.A.).

AUTHORS CITED

Canada, *House of Commons Debates*, 2nd Sess., 32nd Parl. 33 Eliz. II, 1984, at page 3968.
 Canada, House of Commons, Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, *Minutes of Proceedings*, Issue No. 22 (May 29, 1984), at page 6.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

COUNSEL:

John T. Morin, Q.C. and *Robert W. Staley* for American Farm Bureau Federation.
Dianne Nicholas for Canadian Import Tribunal.
John D. Richard, Q.C. for National Corn Growers Association.
Richard S. Gottlieb and *Darrel H. Pearson* for St. Lawrence Starch Co. Ltd. et al.
Gordon B. Greenwood for British Columbia Division Canadian Feed Industry Association.
C. J. Michael Flavell and *Geoffrey C. Kubrick* for Ontario Corn Producers Association.

SOLICITORS:

Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, for American Farm Bureau Federation.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for Canadian Import Tribunal.
Lang Michener Lash Johnston, Ottawa, for National Corn Growers Association.
Gottlieb, Kaylor & Stocks, Montréal, for St. Lawrence Starch Co. Ltd. et al.

Japan Electrical Manufacturers Association c. Tribunal antidumping, [1982] 2 C.F. 816 (C.A.).

DÉCISIONS MENTIONNÉES:

Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 R.C.S. 177; *Lor-Wes Contracting Ltd. c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 346; (1985), 60 N.R. 321 (C.A.); *Cashin c. Société Radio-Canada*, [1988] 3 C.F. 494 (C.A.); *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1988] 1 C.F. 47 (C.A.); *Nova, An Alberta Corporation c. Ministre du Revenu national* (1988), 87 N.R. 101; (1988), 20 F.T.R. 240 (C.A.F.).

AUTEURS

Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e Sess., 32^e Parl. 33 Éliz. II, 1984, à la page 3968.
 Canada, Chambre des communes, Comité permanent des Finances, du commerce et des questions économiques, *Procès-verbaux et témoignages*, fasc. n° 22 (le 29 mai 1984), à la page 6.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

AVOCATS:

John T. Morin, c.r. et *Robert W. Staley* pour la American Farm Bureau Federation.
Dianne Nicholas pour le Tribunal canadien des importations.
John D. Richard, c.r. pour la National Corn Growers Association.
Richard S. Gottlieb et *Darrel H. Pearson* pour St. Lawrence Starch Co. Ltd. et autres.
Gordon B. Greenwood pour la Division de la Colombie-Britannique de l'Association canadienne des industries de l'alimentation animale.
C. J. Michael Flavell et *Geoffrey C. Kubrick* pour la Ontario Corn Producers Association.

PROCUREURS:

Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, pour la American Farm Bureau Federation.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour le Tribunal canadien des importations.
Lang Michener Lash Johnston, Ottawa, pour la National Corn Growers Association.
Gottlieb, Kaylor & Stocks, Montréal, pour St. Lawrence Starch Co. Ltd. et autres.

McMaster, Meighen, Ottawa, for British Columbia Division Canadian Feed Industry Association.

Clarkson, Tétrault, Montréal, for Ontario Corn Producers Association. ^a

The following are the reasons for judgment rendered in English by

IACOBUCCI C.J.: Before us are three separate section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] applications brought by each of the following applicants: National Corn Growers Association, American Farm Bureau Federation (each organization generally representing corn producers and farmers in the United States), and a group of Canadian companies which are users of grain corn: Casco Company, St. Lawrence Starch Company Limited, Nacon Products Limited, and King Grain (1985) Limited. All these applications, which were heard at the same time,¹ relate to a decision of the Canadian Import Tribunal (the "Tribunal") dealing with subsidized grain corn from the United States. The complainant before the Tribunal was the Ontario Corn Producers' Association, supported by the Manitoba Corn Growers Association Inc. and the Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec, all of whom were jointly represented by counsel before the Court as interveners. ^b

These applications seek to set aside the decision of the Tribunal, dated March 6, 1987, with respect to an inquiry held pursuant to section 42 of the *Special Import Measures Act*, S.C. 1984, c. 25 (the "Act"), regarding subsidized grain corn in all forms, excluding seed corn, sweet corn, and popping corn, originating in or exported from the United States of America. The British Columbia Division, Canadian Feed Industry Association, the British Columbia Turkey Association, and The B.C. Chicken Growers Association were also jointly represented by counsel who argued that, whatever the disposition made by the Court in this ^c

¹ By order of Marceau J., dated July 20, 1988, the three section 28 applications, A-124-87, A-127-87 and A-549-87, were directed to be heard at the same time since the applications relate to the same decision of the Canadian Import Tribunal.

McMaster, Meighen, Ottawa, pour la Division de la Colombie-Britannique de l'Association canadienne des industries de l'alimentation animale.

Clarkson, Tétrault, Montréal, pour l'Ontario Corn Producers Association. ^a

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

LE JUGE EN CHEF IACOBUCCI: Nous sommes saisis de trois demandes distinctes fondées sur l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] qui nous sont présentées par les requérants suivants: la National Corn Growers Association, l'American Farm Bureau Federation (ces organismes représentent tous deux des producteurs et des fermiers cultivant le maïs aux États-Unis), et un groupe de sociétés canadiennes qui utilisent le maïs-grain: Casco Company, St. Lawrence Starch Company Limited, Nacon Products Limited, et King Grain (1985) Limited. Toutes ces demandes, qui ont été entendues en même temps¹, concernent une décision du Tribunal canadien des importations (le «Tribunal») traitant du maïs-grain subventionné en provenance des États-Unis. La plaignante devant le Tribunal, l'Ontario Corn Producers' Association, a reçu l'appui de la Manitoba Corn Growers Association Inc. et de la Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec; tous ces organismes ont agi en qualité d'intervenants devant cette Cour et y ont été représentés par les mêmes avocats. ^b

Les présentes demandes sollicitent l'annulation de la décision du Tribunal en date du 6 mars 1987 ayant trait à une enquête tenue conformément à l'article 42 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, S.C. 1984, chap. 25 (la «Loi»), au sujet du maïs-grain subventionné sous toutes ses formes, à l'exception du maïs de semence, du maïs sucré et du maïs à éclater, originaire ou exporté des États-Unis d'Amérique. La division de la Colombie-Britannique de l'Association canadienne des industries de l'alimentation animale, la British Columbia Turkey Association et la B.C. Chicken Growers Association ont également été représen- ^c

¹ Une ordonnance du juge Marceau en date du 20 juillet 1988 a ordonné que les trois demandes fondées sur l'article 28 A-124-87, A-127-87 et A-549-87 soient entendues ensemble au motif qu'elles avaient trait à la même décision du Tribunal canadien des importations.

matter, the exclusion, from the finding of injury by the Tribunal, of corn imported into Canada for consumption in the Province of British Columbia would be maintained. The majority members of the panel of the Tribunal concluded that, with certain exclusions and exceptions, the importations into Canada of grain corn from the United States has caused, is causing, and is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods and therefore a countervailing duty under the Act ordered by the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise was justified.² The minority of the panel of the Tribunal held that a countervailing duty was not justified in the circumstances.

The principal issue in these applications reduces in its essential parts to a question of interpretation of section 42 (and related provisions) of the Act, the relevant portions of which read as follows:

42. (1) The Tribunal, forthwith after receipt by the Secretary pursuant to subsection 38(2) of a notice of a preliminary determination of dumping or subsidizing in respect of goods, shall make inquiry with respect to such of the following matters as is appropriate in the circumstances, namely,

(a) in the case of any goods to which the preliminary determination applies, as to whether the dumping or subsidizing of the goods

(i) has caused, is causing or is likely to cause material injury or has caused or is causing retardation, or

(ii) would have caused material injury or retardation except for the fact that provisional duty was imposed in respect of the goods; . . .

In applying section 42 the Tribunal panel held that the U.S. subsidy programme as it related to corn was the cause of material injury to Canadian corn producers. The applicants argued that the Tribunal panel erred in its holding for several reasons.

The applicants submitted that the decision appealed from reflects a basic misinterpretation of

² Pursuant to subsection 38(1) of the Act, a preliminary determination of subsidizing was made by the Deputy Minister, see Appeal Book, at p. 1. Under subsection 42(1) of the Act, the Tribunal is required to conduct an inquiry subsequent to the preliminary determination made by the Deputy Minister.

tées conjointement par des avocats qui ont soutenu que, quelle que soit la décision de la Cour dans la présente affaire, l'exclusion du maïs importé au Canada pour être consommé dans la province de la Colombie-Britannique de la conclusion du Tribunal qu'il y avait préjudice serait maintenue. La majorité de la formation du Tribunal saisie de la question a conclu que, outre certaines exclusions et exceptions, les importations faites au Canada de maïs-grain en provenance des États-Unis ont causé, causent et sont susceptibles de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires et qu'en conséquence, les droits compensateurs ordonnés par le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise en vertu de la Loi étaient justifiés². Le membre dissident du Tribunal a considéré que les circonstances ne justifiaient pas l'imposition de droits compensateurs.

La question principale soulevée dans les présentes demandes est, quant à ses parties essentielles, une question d'interprétation de l'article 42 (et des dispositions s'y trouvant reliées) de la Loi, dont les passages pertinents sont ainsi libellés:

42. (1) Dès réception par le secrétaire de l'avis de décision provisoire de dumping ou de subventionnement prévu au paragraphe 38(2), le Tribunal fait enquête sur celles parmi les questions suivantes qui sont indiquées dans les circonstances, à savoir:

(a) si le dumping des marchandises en cause ou leur subventionnement:

(i) soit cause, a causé ou est susceptible de causer un préjudice sensible, soit cause ou a causé un retard sensible,

(ii) soit aurait causé un préjudice sensible ou un retard sensible sans l'application de droits provisoires aux marchandises;

Le Tribunal, en appliquant l'article 42, a conclu que le programme de subventions américain, dans ses dispositions ayant trait au maïs, causait un préjudice sensible aux producteurs de maïs canadien. Les requérantes ont prétendu que la formation concernée du Tribunal avait rendu une décision erronée et pour plusieurs motifs.

Les requérantes ont prétendu que la décision portée en appel procède d'une interprétation fon-

² Une décision provisoire de subventionnement a été rendue par le sous-ministre conformément au paragraphe 38(1) de la Loi — voir le Dossier d'appel, à la p. 1. En vertu du paragraphe 42(1) de la Loi, le Tribunal est tenu de faire enquête lorsque le sous-ministre a rendu une décision provisoire.

section 42 of the Act. Simply put, the applicants argued that section 42 should be interpreted as requiring a showing that the material injury to Canadian corn producers was caused not from the U.S. corn subsidy programme but from subsidized imports of corn from the U.S. into Canada. In support of this argument, the applicants made a number of submissions, the principal ones of which may be briefly summarized as follows:³

(1) The applicants submitted that the Act was enacted pursuant to Canada's undertaking to pass legislation consistent with the Tokyo Round Agreements relating to the General Agreement on Tariffs and Trade ("GATT"), in particular to pass legislation consistent with the subsidy and countervail provisions of the Agreement signed by Canada on December 17, 1979 at Geneva, Switzerland, known as the *Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the GATT* [[1980] Can. T.S. No. 42] (such Agreement sometimes hereinafter referred to as the "Subsidies and Countervailing Duties Agreement");

(2) That this was the intention and purpose of passing the Act is evidenced by statements of the Minister who introduced the Act in the House of Commons, and by a senior government official who gave testimony before the appropriate House of Commons Committee studying the Act in bill form;⁴ and the Act itself contains numerous references to the Subsidies and Countervailing Duties

damentale erronée de l'article 42 de la Loi. En termes simples, les requérantes ont prétendu que l'article 42 devrait être interprété comme exigeant qu'il soit démontré que le préjudice sensible subi a par les producteurs de maïs canadien était causé non par le programme de subventions américain visant le maïs mais par les importations subventionnées de maïs des États-Unis au Canada. A l'appui de cet argument, les requérantes ont présenté plusieurs prétentions, dont les principales peuvent être résumées brièvement de la manière suivante³:

(1) Les requérantes ont prétendu que la Loi avait été adoptée conformément à l'engagement du Canada d'édicter des dispositions législatives compatibles avec les Accords du Tokyo Round, des accords relatifs à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le «GATT»), et en particulier d'adopter des dispositions législatives compatibles avec les dispositions sur les subventions et les droits compensateurs de l'accord signé par le Canada le 17 décembre 1979 à Genève (Suisse) qui porte le titre d'*Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII du GATT* [[1980] R.T. Can. n° 42] (nous désignerons parfois cet accord sous le nom d'«Accord sur les subventions et les droits compensateurs»);

(2) Les déclarations faites devant la Chambre des communes par le ministre qui a présenté la Loi, et les déclarations d'un haut fonctionnaire du gouvernement ayant témoigné devant le comité de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi déposé à cet égard, attestent que telle était l'intention et l'objet ayant présidé à l'adoption de cette Loi⁴; les nombreuses références à l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs

³ For ease of reference, all the submissions of the applicants have been grouped together. Consequently my referring to applicants' submissions should not be interpreted as meaning each of the three applicants expressly agreed to every submission made by the other applicants.

⁴ For the statement of the then Minister of State (Finance), the Hon. Roy MacLaren, see Canada, *House of Commons Debates*, 2nd Sess., 32nd Parl. 33 Eliz. II, 1984, at p. 3968 where the Minister stated the purpose of the proposed legislative changes was to ensure that the Canadian Government had the necessary authority to take greater advantage of rights under the GATT and the Subsidies and Countervailing Duties Agreement. For the comments of Mr. R. J. Martin of the Department of Finance, see Canada, House of Commons, Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, *Minutes of Proceedings*, Issue No. 22, (May 29, 1984), at p. 6.

³ Pour des fins de commodité, toutes les prétentions des requérantes ont été groupées. En conséquence, lorsque je parle des prétentions des requérantes, je ne veux pas dire que chacune des requérantes a expressément adopté chaque prétention des autres requérantes.

⁴ Dans la déclaration du ministre d'État (Finances) de l'époque, l'honorable Roy MacLaren, qui figure dans Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e Sess., 32^e Parl. 33 Eliz. II, 1984, à la p. 3968 dit que le but des modifications législatives proposées est de donner au gouvernement canadien le pouvoir nécessaire pour profiter encore plus des droits détenus par le Canada en vertu du GATT et de l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs. Les observations de M. R. J. Martin, du ministère des Finances, figurent à Canada, Chambre des communes, Comité permanent des Finances, du commerce et des questions économiques, *Procès-verbaux et témoignages*, fasc. n° 22, (le 29 mai 1984), à la p. 6.

Agreement as evidence to show it was the purpose and intention behind the legislation;⁵

(3) A court may presume that Parliament in passing treaty implementing legislation intended to adhere to the obligations contained in the underlying treaty to which Canada is a party;⁶

(4) In interpreting domestic legislation passed to implement a treaty, such as the Act, a court is entitled to resort to the applicable treaty or international agreement for clarification where ambiguities or unclear language appear in the implementing legislation and, because the language of section 42 relating to subsidized goods was unclear, resort to the related international agreement provisions was appropriate to clarify the matter;⁷

(5) In examining numerous provisions of the GATT and the Subsidies and Countervailing Duties Agreement, it was clear that the material injury to domestic corn producers had to be caused by subsidized imports of the subject goods⁸ so that references to the "subsidizing of the goods" in

figurant dans la Loi devraient également être interprétées dans ce sens⁵;

(3) Une Cour est en droit de présumer que le Parlement, en adoptant des dispositions législatives visant la mise en œuvre d'un traité auquel le Canada est partie, avait l'intention de se conformer aux obligations prévues dans ce traité⁶;

(4) Dans l'interprétation de dispositions législatives internes qui, comme la Loi, ont été adoptées pour mettre en œuvre un traité, une cour a le droit de se référer au traité ou à l'accord international applicable pour clarifier les dispositions législatives concernées lorsque celles-ci contiennent des ambiguïtés ou sont libellées d'une façon qui n'est pas claire; or, l'article 42 n'étant pas libellé clairement en ce qui a trait aux marchandises subventionnées, le recours aux dispositions de l'accord international visé était approprié pour clarifier la question⁷;

(5) L'examen des nombreuses dispositions du GATT et de l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs révélait clairement que le préjudice sensible subi par les producteurs nationaux de maïs devait être causé par les importations subventionnées des marchandises visées⁸ de sorte que l'expression «subventionnement [des marchan-

⁵ See e.g. subsection 2(1) of the Act, definition of "Subsidies and Countervailing Duties Agreement"; subsection 2(5); paragraph 42(3)(b); discussed below. See also section 7 of the Act which refers to a Committee of Signatories established under Article 16 of the Subsidies and Countervailing Duties Agreement.

⁶ *Salomon v. Comrs. of Customs and Excise*, [1986] 3 All E.R. 871 (C.A.).

⁷ *Ibid.*

⁸ See e.g., the following provisions of the Subsidies and Countervailing Duties Agreement (footnotes omitted):

Article 1

Application of Article VI of the General Agreement

Signatories shall take all necessary steps to ensure that the imposition of a countervailing duty on any product of the territory of any signatory imported into the territory of another signatory is in accordance with the provisions of Article VI of the General Agreement and the terms of this Agreement.

(Continued on next page)

⁵ Voir, par exemple: la définition du mot «Accord» figurant au paragraphe 2(1) de la Loi; le paragraphe 2(5); l'alinéa 42(3)b), dont il est discuté plus loin. Voir également l'article 7 de la Loi, qui mentionne le Comité des signataires constitué aux termes de l'Article 16 de l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs.

⁶ *Salomon v. Comrs. of Customs and Excise*, [1966] 3 All E.R. 871 (C.A.).

⁷ *Ibid.*

⁸ Voir, par exemple, les dispositions suivantes de l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs (les notes de bas de page sont omises):

Article premier

Principes

Les signataires prendront toutes les mesures nécessaires pour que l'institution d'un droit compensateur à l'égard de tout produit du territoire d'un signataire qui serait importé sur le territoire d'un autre signataire soit conforme aux dispositions de l'article VI de l'Accord général et aux termes du présent accord.

(Suite à la page suivante)

(Continued from previous page)

Article 2

Détermination de Dumping

1. Countervailing duties may only be imposed pursuant to investigations initiated and conducted in accordance with the provisions of this Article. An investigation to determine the existence, degree and effect of any alleged subsidy shall normally be initiated upon a written request by or on behalf of the industry affected. The request shall include sufficient evidence of the existence of (a) a subsidy and, if possible, its amount, (b) injury within the meaning of Article VI of the General Agreement as interpreted by this Agreement and (c) a causal link between the subsidized imports and the alleged injury.

4. Upon initiation of an investigation and thereafter, the evidence of both a subsidy and injury caused thereby should be considered simultaneously. In any event the evidence of both the existence of subsidy and injury shall be considered simultaneously (a) in the decision whether or not to initiate an investigation and (b) thereafter during the course of the investigation, starting on a date not later than the earliest date on which in accordance with the provisions of this Agreement provisional measures may be applied.

Article 4

Définition de l'industrie

4. If, after reasonable efforts have been made to complete consultations, a signatory makes a final determination of the existence and amount of the subsidy and that, through the effects of the subsidy, the subsidized imports are causing injury, it may impose a countervailing duty in accordance with the provisions of this section unless the subsidy is withdrawn.

Article 6

Evidence

1. A determination of injury for purposes of Article VI of the General Agreement shall involve an objective examination of both (a) the volume of subsidized imports and their effect on prices in the domestic market for like products and (b) the consequent impact of these imports on domestic producers of such products.

2. With regard to volume of subsidized imports the investigating authorities shall consider whether there has been a significant increase in subsidized imports, either in absolute terms or relative to production or consumption in the importing signatory. With regard to the effect of the subsidized imports on prices, the investigating authorities shall consider whether there has been a significant price undercutting by the subsidized imports as compared with the price of a like product of the importing signatory, or whether the effect of such imports is otherwise to depress prices to a significant degree or prevent price increases, which otherwise would

(Continued on next page)

(Suite de la page précédente)

Article 2

Détermination de l'existence d'un dumping

1. Il ne pourra être institué de droits compensateurs qu'à la suite d'enquêtes ouvertes et menées en conformité des dispositions du présent article. Une enquête visant à déterminer l'existence, le degré et l'effet de toute subvention préten due sera normalement ouverte sur demande présentée par écrit par la branche de production affectée ou en son nom. La demande devra comporter des éléments de preuve suffisants de l'existence a) d'une subvention et, si possible, de son montant, b) d'un préjudice au sens où l'entend l'article VI de l'Accord général, tel qu'il est interprété par le présent accord et c) d'un lien de causalité entre les importations subventionnées et le préjudice prétendu.

4. Dès l'ouverture d'une enquête et par la suite, les éléments de preuve relatifs à la fois à la subvention et au préjudice qui en résulte devraient être examinés simultanément. En tout état de cause, les éléments de preuve relatifs à l'existence d'une subvention ainsi que d'un préjudice seront examinés simultanément a) pour décider si une enquête sera ouverte ou non, et b) par la suite, pendant l'enquête, à compter d'une date qui ne sera pas postérieure au premier jour où, conformément aux dispositions du présent accord, des mesures provisoires peuvent être appliquées.

Article 4

Définition de l'expression «branche de production»

4. Si, après que des efforts raisonnables auront été déployés pour mener des consultations à leur terme, un signataire, en détermination finale, conclut en établissant l'existence et le montant de la subvention, et qu'en raison des effets de la subvention, les importations subventionnées causent un préjudice, il pourra instituer un droit compensateur conformément aux dispositions du présent article, à moins que la subvention ne soit retirée.

Article 6

Éléments de preuve

1. La détermination de l'existence d'un préjudice aux fins de l'article VI de l'Accord général comportera un examen objectif a) du volume des importations subventionnées et de leur effet sur les prix des produits similaires sur le marché intérieur, et b) de l'incidence de ces importations sur les producteurs nationaux de ces produits.

2. Pour ce qui concerne le volume des importations subventionnées, les autorités chargées de l'enquête examineront s'il y a eu augmentation importante des importations subventionnées, soit en quantité absolue, soit par rapport à la production ou à la consommation du signataire importateur. Pour ce qui concerne l'effet des importations subventionnées sur les prix, les autorités chargées de l'enquête examineront s'il y a eu, dans les importations subventionnées, sous-cotation importante du prix par rapport au prix d'un produit similaire du signataire importateur, ou si ces importations ont d'autre manière pour effet de déprimer les prix de façon importante ou d'empêcher de façon importante des hausses

(Suite à la page suivante)

section 42 must be interpreted as meaning subsidized imports, and because the majority panel of the Tribunal did not so interpret section 42, its finding is wrong in law and should be set aside.⁹

(Continued from previous page)

have occurred, to a significant degree. No one or several of these factors can necessarily give decisive guidance.

3. The examination of the impact on the domestic industry concerned shall include an evaluation of all relevant economic factors and indices having a bearing on the state of the industry such as actual and potential decline in output, sales, market share, profits, productivity, return on investments, or utilization of capacity; factors affecting domestic prices; actual and potential negative effects on cash flow, inventories, employment, wages, growth, ability to raise capital or investment and, in the case of agriculture, whether there has been an increased burden on Government support programmes. This list is not exhaustive, nor can one or several of these factors necessarily give decisive guidance.

4. It must be demonstrated that the subsidized imports are, through the effects of the subsidy, causing injury within the meaning of this Agreement. There may be other factors which at the same time are injuring the domestic industry, and the injuries caused by other factors must not be attributed to the subsidized imports. [Emphasis added.]

See also Article 19, which prevents parties from taking action against subsidies except in accordance with the GATT as interpreted by the Subsidies and Countervailing Duties Agreement.

⁹ The applicants also pointed to provisions of the United States and European Economic Community laws which, in their view, were properly drawn to reflect the international treaty undertakings relating to subsidies and countervailing duties. The applicants in addition argued that the decision of the majority of the Tribunal would lead to a misapplication of the countervail remedy amounting to an improper retaliation by Canada against legitimate subsidy programmes established by the United States in conformity with exceptions for subsidies expressly contemplated under the GATT regime. The applicants also stated that, if there were some injury to Canadian interests in the present circumstances, there were remedies available for Canada to pursue other than levying countervailing duties; for example, by resort to the *Customs Tariff* [R.S.C. 1970, c. C-41].

disés]» à l'article 42 devrait être interprétée comme désignant les importations subventionnées; ainsi donc, la conclusion de la majorité du Tribunal, n'adoptant pas cette interprétation de l'article 42, serait entachée d'une erreur de droit et devrait être annulée⁹.

(Suite de la page précédente)

de prix qui, sans cela, se seraient produites. Un seul ni même plusieurs de ces éléments ne constitueront pas nécessairement une base de jugement déterminante.

3. L'examen de l'incidence sur la branche de production nationale concernée comportera une évaluation de tous les éléments et indices économiques pertinents qui influent sur la situation de cette branche, tels que: diminution effective ou potentielle de la production, des ventes, de la part de marchés, des bénéfices, de la productivité, du rendement des investissements ou de l'utilisation des capacités; éléments qui influent sur les prix intérieurs; effets négatifs, effectifs ou potentiels, sur le flux de liquidités, les stocks, l'emploi, les salaires, la croissance, la possibilité de se procurer des capitaux ou l'investissement et, s'agissant de l'agriculture, point de savoir s'il y a eu accroissement de la charge qui pèse sur les programmes gouvernementaux de soutien. Cette liste n'est pas exhaustive, et un seul ni même plusieurs de ces éléments ne constitueront pas nécessairement une base de jugement déterminante.

4. Il doit être démontré que les importations subventionnées causent, par les effets de la subvention, un préjudice au sens où l'entend le présent accord. Il pourra y avoir d'autres éléments qui, au même moment, causent un préjudice à la branche de production nationale, et les préjudices causés par ces autres éléments ne doivent pas être imputés aux importations subventionnées. [Je souligne.]

Voir également l'article 19, qui interdit aux parties de prendre des mesures contre les subventions autrement qu'en conformité avec le GATT tel qu'il est interprété par l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs.

⁹ Les requérantes ont également fait référence aux dispositions des lois des États-Unis et de la Communauté économique européenne qui, à leur point de vue, ont été rédigés spécifiquement pour refléter les engagements pris dans les traités internationaux à l'égard des subventions et des droits compensateurs. Les requérantes ont également soutenu que la décision de la majorité du Tribunal conduirait à une application fautive du redressement compensateur qui équivaldrait à l'adoption par le Canada de mesures de représailles irrégulières contre des programmes de subventionnement légitimes établis par les États-Unis en conformité avec les exceptions relatives aux subventions qui sont expressément envisagées sous le régime du GATT. Les requérantes ont également déclaré que, dans l'hypothèse où des intérêts canadiens auraient subi quelque préjudice dans les circonstances actuelles, le Canada disposait d'autres recours que celui de l'imposition de droits compensateurs; par exemple, le gouvernement canadien pouvait avoir recours aux dispositions de la Loi sur le *Tarif des douanes* [S.R.C. 1970, chap. C-41].

Counsel for the interveners, representing Canadian corn producers, argued that section 42 of the Act makes no mention of imports but speaks simply of subsidized goods. As the section's meaning is clear on its face there is no need to resort to the underlying GATT related treaties to interpret the language in question. Moreover, Parliament reflecting the sovereign will of Canada can implement treaties as it chooses, and if in so doing it fails to live up to the underlying international obligations, other procedures or fori exist for appropriate recourse.¹⁰ Consequently if the Act employs terminology and language giving rise to a meaning different from that found in the treaty, a court is obliged to apply the words of the statute as the law of the land. Accordingly, the majority panel of the Tribunal committed no error in law or jurisdiction and the applications should be dismissed.

Counsel for the interveners also advanced, principally in oral submissions, an alternative argument to the effect that even if section 42 of the Act were to be interpreted in the way the applicants advocated, the majority panel, based on the evidence it considered and findings it made, concluded that subsidized imports could be viewed as the cause of material injury to the Canadian corn producers so again no reviewable error was committed by the Tribunal.¹¹

REASONS FOR DISMISSING APPLICATIONS

In my view, the majority panel of the Tribunal did not err in law or in jurisdiction within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* and therefore these applications should be dismissed.

¹⁰ See Diplock L.J., in *Salomon v. Comrs. of Customs and Excise*, below, note 15.

¹¹ This alternative argument, which was supported by reference to a number of statements and conclusions in the reasoning of the majority, will be dealt with below.

L'avocat des intervenants, qui représentait les producteurs de maïs canadiens, a soutenu que l'article 42 de la Loi ne mentionne aucunement les importations mais parle simplement des marchandises subventionnées. Comme le sens de cet article ressort clairement de son libellé, point n'est besoin d'avoir recours aux traités relatifs au GATT qui le sous-tendent pour l'interpréter. De plus, le Parlement exprime la volonté souveraine du Canada et, peut mettre en œuvre les traités comme bon lui semble; et s'il ne respecte pas alors les obligations internationales qui sous-tendent la législation adoptée, d'autres actes de procédures ou d'autres instances offrent un recours approprié¹⁰. En conséquence, lorsque la Loi utilise un vocabulaire et des expressions ayant un sens différent de ceux du traité, le tribunal est tenu d'appliquer les termes de la Loi comme constituant la loi du pays. La majorité du Tribunal n'a donc commis aucune erreur de droit ou de compétence, et les demandes devraient être rejetées.

L'avocat des intervenants a également avancé, principalement dans son argumentation orale, un argument subsidiaire voulant que, même en admettant que l'article 42 de la Loi doive s'interpréter suivant les prétentions des requérantes, la majorité du Tribunal a décidé, en se fondant sur les éléments de preuve qu'elle a examinés et les conclusions qu'elle a prises à leur sujet, que les importations subventionnées pouvaient être considérées comme la cause d'un préjudice sensible subi par les producteurs de maïs canadien de sorte que, là encore, aucune erreur susceptible de révision n'a été commise par le Tribunal¹¹.

MOTIFS DU REJET DES DEMANDES

À mon avis, la majorité du Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit ou de compétence au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et, en conséquence, les demandes en l'espèce devraient être rejetées.

¹⁰ Voir les propos tenus par le lord juge Diplock dans l'arrêt *Salomon v. Comrs. of Customs and Excise*, plus loin, à la note 15.

¹¹ Cet argument subsidiaire, qui s'appuyait sur plusieurs déclarations et conclusions tirées des motifs de la majorité, sera discuté plus loin.

Although the Act contains no express purpose clause or preamble to this effect, I accept that the Act was passed to implement Canada's international obligations flowing from the Tokyo Round of GATT agreements, particularly those on dumping and subsidies. In so holding I note that courts are entitled to look at parliamentary proceedings only to ascertain the "mischief" that the legislation was designed to cure or address.¹² Consequently the statements made on introduction by the Minister and a senior official show that the "mischief" was for Canada to obtain rules, as generally outlined in the GATT and the Subsidies and Countervailing Duties Agreement, to deal with trade problems. But the numerous references in various sections of the Act to the relevant international treaty provisions show clearly, on the basis of authorities on this point, that the Act was intended to implement the Tokyo Round Treaty obligations.

However, intention to implement treaty obligations is different from saying that the treaty provisions should in effect be a substitute for the words and meaning that are employed in the specific provisions of section 42 of the Act. It should be remembered that treaties in the Canadian context require implementing legislation to have any force and effect under Canadian law and it is the wording of the implementing legislation which is of paramount importance.

I acknowledge that a court should as a general matter interpret statutes so as to be in conformity with international obligations. As was said by Lord Denning M.R. in *Salomon v. Comrs. of Customs and Excise*:¹³

I think that we are entitled to look at [the international convention] because it is an instrument which is binding in international law; and we ought always to interpret our statutes so as to be in conformity with international law. [The statute

¹² See e.g. E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983) at pp. 156-58.

¹³ [1966] 3 All E.R. 871 (C.A.).

Bien que la Loi ne comporte aucune clause ou préambule énonçant expressément l'objet pour lequel elle a été adoptée, j'accepte la proposition que la Loi a été adoptée pour mettre en œuvre les obligations internationales du Canada découlant des accords du Tokyo Round du GATT, en particulier celles touchant le dumping et les subventions. En prenant cette conclusion, je note que les tribunaux ne sont habilités à examiner les procédures parlementaires que pour constater à quel [TRADUCTION] «désordre» la législation visée entendait remédier¹². En conséquence, les déclarations faites lors de la présentation du projet de loi par le ministre et par un haut fonctionnaire montrent que ce [TRADUCTION] «désordre» était la nécessité dans laquelle le Canada se trouvait d'édicter des règles respectant les lignes générales prévues dans le GATT et dans l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs pour régir les problèmes commerciaux. Les nombreuses mentions des dispositions pertinentes du traité international dans divers articles de la Loi démontrent cependant clairement, sur le fondement de la jurisprudence et de la doctrine traitant de cette question, que la Loi était destinée à mettre en œuvre les obligations du traité découlant du Tokyo Round.

L'intention de mettre en œuvre les obligations d'un traité n'est toutefois pas assimilable à une déclaration portant que les dispositions de ce traité devraient effectivement être substituées aux termes et au sens des dispositions expresses de l'article 42 de la Loi. Souvenons-nous que dans le contexte canadien les traités ne deviennent opérants qu'avec l'adoption d'une législation les mettant en œuvre, et que c'est le libellé de la loi d'application qui revêt une importance prépondérante.

Je reconnais qu'en règle générale, un tribunal ayant à interpréter des lois doit leur donner un sens conforme aux obligations internationales du gouvernement. Comme l'a dit le maître des rôles lord Denning dans l'arrêt *Salomon v. Comrs. of Customs and Excise*¹³:

[TRADUCTION] Je crois que nous avons le droit d'examiner [la convention internationale] parce qu'elle constitue un instrument dont les dispositions possèdent un caractère obligatoire en droit international et que nous devrions toujours donner à nos

¹² Voir par exemple E. A. Driedger, *Construction of Statutes*, aux p. 156 à 158 (2^e éd. 1983).

¹³ [1966] 3 All E.R. 871 (C.A.).

under consideration] does not in terms incorporate the convention, nor refer to it; but that does not matter. We can look at it.¹⁴

In the same case, Diplock L.J., as he then was, expressed the general principles applicable to the instant case in this way:

Where by a treaty Her Majesty's Government undertakes either to introduce domestic legislation to achieve a specified result in the United Kingdom or to secure a specified result which can only be achieved by legislation, the treaty, since in English law it is not self-operating, remains irrelevant to any issue in the English courts until Her Majesty's Government has taken steps by way of legislation to fulfil its treaty obligations. Once the government has legislated, which it may do in anticipation of the coming into effect of the treaty as it did in this case, the court must in the first instance construe the legislation, for that is what the court has to apply. If the terms of the legislation are clear and unambiguous, they must be given effect to whether or not they carry out Her Majesty's treaty obligations, for the sovereign power of the Queen in Parliament extends to breaking treaties . . . , and any remedy for such a breach of an international obligation lies in a forum other than Her Majesty's own courts. If the terms of the legislation are not clear, however, but are reasonably capable of more than one meaning, the treaty itself becomes relevant, for there is a prima facie presumption that Parliament does not intend to act in breach of international law, including therein specific treaty obligations; and if one of the meanings which can reasonably be ascribed to the legislation is consonant with the treaty obligations and another or others are not, the meaning which is consonant is to be preferred. Thus, in case of lack of clarity in the words used in the legislation, the terms of the treaty are relevant to enable the court to make its choice between the possible meanings of these words by applying this presumption.

If from extrinsic evidence it is plain that the enactment was intended to fulfil Her Majesty's Government's obligations under a particular convention, it matters not that there is no express reference to the convention in the statute. One must not presume that Parliament intend to break an international convention merely because it does not say expressly that it is intending to observe it. Of course, the court must not merely guess that the statute was intended to give effect to a particular international convention. The extrinsic evidence of the connexion must be cogent. Here we have a convention dealing specifically and exclusively with one narrow topic, the method of valuation of imported goods for the purpose of assessing ad valorem customs duties. Section 258 of, and Sch. 6 to, the Customs and Excise Act, 1952, deal specifically and exclusively with the same narrow topic. The terms of the statute and

lois une interprétation conforme au droit international. [La loi soumise à notre examen] n'incorpore pas expressément la convention ni n'y fait référence; mais cela n'a pas d'importance. Nous pouvons l'examiner¹⁴.

a Dans ce même arrêt, le lord juge Diplock (c'était alors son titre) a énoncé de la manière suivante les principes généraux applicables à cette espèce:

[TRADUCTION] Lorsque le gouvernement de Sa Majesté s'engage dans un traité soit à édicter une législation nationale en vue de réaliser au Royaume-Uni un objectif déclaré, soit à assurer un résultat donné qui ne peut être obtenu que par voie législative, le traité en question, ne pouvant prendre effet par lui-même selon le droit anglais, demeure non pertinent à toute question soumise aux tribunaux anglais tant que Sa Majesté n'a pas pris de mesures législatives pour remplir les obligations assumées dans le traité. Une fois que le gouvernement a légiféré, comme il est habilité à le faire en prévision de l'entrée en vigueur du traité — ainsi qu'il l'a fait en l'espèce — le tribunal saisi doit tout d'abord interpréter la législation concernée, puisque son rôle est de l'appliquer. Lorsque le libellé de la législation est clair et non ambigu, ses dispositions doivent recevoir leur plein effet qu'elles mettent ou non en œuvre les obligations assumées par Sa Majesté dans le traité, puisque le pouvoir souverain de la Reine du chef du Parlement s'étend à la violation des traités . . . , et que les recours opposables à un tel manquement à une obligation internationale ressortissent à une instance autre que les cours de Sa Majesté elle-même. Si toutefois les termes de la législation ne sont pas clairs, et sont raisonnablement susceptibles de plus d'une interprétation, le traité lui-même devient pertinent, puisqu'il existe la présomption prima facie que le Parlement n'a pas l'intention d'agir en violation du droit international, y compris les obligations particulières des traités; et si une des interprétations raisonnables de la disposition législative visée est en harmonie avec les obligations prévues au traité tandis qu'une autre ou d'autres ne le sont pas, l'interprétation compatible avec le traité doit être privilégiée. Ainsi, lorsque le libellé d'une législation n'est pas clair, les termes du traité sont pertinents en permettant à la cour d'appliquer une telle présomption dans son choix entre les différentes interprétations possibles des dispositions législatives visées.

Lorsque la preuve extrinsèque révèle clairement que le texte législatif visé était destiné à remplir les obligations assumées par Sa Majesté aux termes d'un accord particulier, il n'importe pas qu'aucune mention expresse de cet accord ne soit faite dans la Loi. Le seul fait que le Parlement ne mentionne pas expressément son intention d'observer les dispositions d'un accord international ne permet pas de présumer qu'il entend le violer. La cour ne doit évidemment pas se fonder sur de simples suppositions pour dire qu'une loi est destinée à mettre en œuvre une convention internationale particulière. La preuve extrinsèque de la connexion doit être forte. En l'espèce, nous trouvons en présence d'une convention traitant précisément et exclusivement d'une question restreinte: la méthode d'évaluation des marchandises importées qui doit être utilisée dans la fixation des droits de douane ad valorem. L'article 258 et l'annexe 6 de

¹⁴ *Id.*, at p. 874.

¹⁴ *Id.*, à la p. 874.

convention are nearly identical, save that the statute omits the "Interpretative Notes to the Definition of Value" which appear in the convention. The inference that the statute was intended to embody the convention is irresistible, even without reference to its legislative history, to which RUSSELL, L.J., will refer. In my view, we can refer to the convention to resolve ambiguities or obscurities of language in the section of, and the Schedule to, the statute.¹⁵

Also to a similar effect are the views of Diplock L.J., in *Post Office v. Estuary Radio Ltd.*¹⁶ who, in construing the wording of an order in council promulgated to give effect to an international convention, said:

Had the Convention stood alone, it would have been binding upon this court and conclusive as to the area comprised in the "territorial waters" of the United Kingdom. But on September 25, 1964, it was followed by another declaration by the Crown in the form of an Order in Council, and this, since it is later in date, is the document by which we are bound and which we have to construe. If its meaning is clear, we must give effect to it, even if it is different from that of the Convention, for the Crown may have changed its mind in the period which elapsed between its ratification of the Convention on March 14, 1960, and the promulgation of the Order in Council, and the Crown has a sovereign right, which the court cannot question, to change its policy, even if this involves breaking an international convention to which it is a party and which has come into force so recently as fifteen days before.¹⁷ [Emphasis added.]

Applying the foregoing guidelines to the case before us, the question arises whether in the language of section 42 there are any ambiguities or obscurities which would warrant resort to the related international agreements for clarification. In my view section 42 is clear and unambiguous: although other sections of the Act refer to the GATT and Subsidies and Countervailing Duties Agreement which in turn use the term subsidized imports, section 42 refers only to subsidizing of goods or subsidizing and makes no reference to

¹⁵ *Id.*, at pp. 875-876. See also *Regina v. Secretary of State for the Home Department*, [1976] 1 Q.B. 198 (C.A.). In this case, Denning M.R. admitted he went too far when he said in an earlier case that, if an act of Parliament did not conform to an international convention, he would be inclined to hold the statute was invalid. He then went on to state that if an act of Parliament contained provisions contrary to a convention, the act must prevail; *id.*, at p. 207.

¹⁶ [1968] 2 Q.B. 740 (C.A.).

¹⁷ *Id.*, at pp. 756-757.

la Customs and Excise Act, 1952 traitent précisément et exclusivement de cette même question restreinte. Les termes utilisés dans la Loi et la convention sont presque identiques, mis à part le fait que la Loi omet les «Interpretative Notes to the Definition of Value» figurant dans la convention. L'on ne peut faire autrement qu'inférer que la Loi était destinée à mettre la convention en application et ce, même en ne tenant pas compte de la genèse législative, à laquelle le lord juge RUSSELL fera référence. À mon avis, nous sommes justifiés de nous reporter à la convention pour résoudre les ambiguïtés ou difficultés présentées par les termes de l'article et de l'annexe concernés de la Loi¹⁵.

Le lord juge Diplock, interprétant les termes d'un décret en conseil promulgué pour mettre en œuvre une convention internationale dans l'arrêt *Post Office v. Estuary Radio Ltd.*¹⁶, a énoncé une opinion semblable lorsqu'il a dit:

La Convention eût-elle été seule à régir cette question, elle aurait lié cette cour et joué un rôle décisif en ce qui concerne la zone comprise dans les «eaux territoriales» du Royaume-Uni. Mais le 25 septembre 1964, elle a été suivie d'une autre déclaration de la Couronne prenant la forme d'un décret en conseil, et ce document, étant postérieur à la Convention, est celui qui lie la cour et qui doit être interprété par elle. Si le sens de ce décret est clair, nous devons lui donner effet même s'il diffère de celui de la Convention, puisque la Couronne a pu changer d'avis entre la ratification de la Convention le 14 mars 1960 et la promulgation du décret et que la Couronne possède le pouvoir souverain, que les tribunaux ne peuvent remettre en question, de modifier sa politique, et ce même si un tel changement implique la violation d'une convention internationale à laquelle elle est devenue partie et qui est entrée en vigueur aussi récemment que quinze jours auparavant¹⁷. [Je souligne.]

En appliquant les lignes directrices qui précèdent à la présente affaire, nous nous demandons si le libellé de l'article 42 présente des ambiguïtés ou des difficultés nous justifiant de chercher des éclaircissements dans les accords internationaux qui le concernent. À mon avis, l'article 42 est clair et non ambigu: bien que d'autres articles de la Loi mentionnent le GATT et l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs, qui eux-mêmes utilisent le terme importations subventionnées, l'article 42 ne mentionne que le subventionnement

¹⁵ *Id.*, aux p. 875 et 876. Voir également *Regina v. Secretary of State for the Home Department*, [1976] 1 Q.B. 198 (C.A.). Dans cet arrêt, le maître des rôles Denning a admis avoir été trop loin dans un arrêt antérieur quand il a dit que si une loi du Parlement n'était pas conforme aux dispositions d'une convention internationale, il serait porté à considérer cette loi comme invalide. Il a alors poursuivi en déclarant que, dans l'hypothèse où une loi comporterait des dispositions contraires à une convention, la loi devrait prévaloir; *id.*, à la p. 207.

¹⁶ [1968] 2 Q.B. 740 (C.A.).

¹⁷ *Id.*, aux p. 756 et 757.

subsidized imports as being the cause of material injury to producers.

As stated the Act contains a number of references to the GATT and Subsidies and Countervailing Duties Agreement. For example, subsection 2(1) lists the Subsidies and Countervailing Duties Agreement as a defined term. But there are two other sections of the Act that warrant further comment.

The first is subsection 2(5) of the Act which requires the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise, in considering any question relating to the interpretation or application of the definition in the Act of "subsidized goods" or "subsidy" or "export subsidy", to take fully into account the provisions of Articles 9 and 11 of the Subsidies and Countervailing Duties Agreement. Article 9 requires the signatories not to grant export subsidies on products other than certain primary products and refers to an annex containing a list of illustrative export subsidies. Article 11 deals with subsidies other than export subsidies and lists the objectives of such non-export subsidies as well as matters which the signatories should recognize in the use of non-export subsidies.

But Articles 9 and 11 are directed at the Deputy Minister under the Act and it is for him to take those Articles fully into account as provided by subsection 2(5). I do not read that subsection's reference to Articles 9 and 11 as authority for much more than a specific reference made by Parliament to ensure the full consideration of those Articles by the Deputy Minister in the circumstances described in subsection 2(5). Moreover, it was not contested before us that subsection 2(5) was in issue in the instant case or that the Deputy Minister had failed to take Articles 9 and 11 fully into account.

The second section of the Act meriting further comment is paragraph 42(3)(b) which reads as follows:

42. ...

(3) The Tribunal, in considering any question relating to the

des marchandises ou le subventionnement et ne dit aucunement que les importations subventionnées sont la cause d'un préjudice sensible subi par les producteurs.

^a Ainsi que nous l'avons dit, la Loi fait plusieurs fois référence au GATT et à l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs. Par exemple, le paragraphe 2(1) fait du terme «Accord» un terme défini désignant l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs. Mais deux autres dispositions de la Loi appellent des observations supplémentaires.

^b La première est le paragraphe 2(5) de la Loi, qui exige que le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, en interprétant et en appliquant la définition de «marchandises subventionnées» ou de «subvention» ou l'expression «subvention à l'exportation», tienne compte des dispositions des articles 9 et 11 de l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs. L'article 9 porte que les signataires n'accorderont pas de subventions à l'exportation de produits autres que certains produits primaires, et il fait référence à ^c une annexe contenant une liste d'exemples de subventions à l'exportation. L'article 11 traite des subventions autres que les subventions à l'exportation, dresse une liste des objectifs visés par de telles subventions et énumère certaines questions devant être prises en compte par les signataires à l'égard de l'utilisation des subventions autres que les subventions à l'exportation. ^d

^e Les articles 9 et 11 visent cependant le sous-ministre en vertu de la Loi, et c'est à celui-ci qu'il incombe de tenir compte de ces articles conformément au paragraphe 2(5). Je ne considère pas que le renvoi aux articles 9 et 11 qui figure dans ce paragraphe soit beaucoup plus qu'une mention ^f expresse faite par le Parlement pour que le sous-ministre tienne compte de ces articles dans les circonstances décrites au paragraphe 2(5). De plus, il n'a nullement été contesté devant nous que le paragraphe 2(5) soit en cause en l'espèce ou que ^g le sous-ministre ait omis de tenir compte des articles 9 et 11. ^h

ⁱ La seconde disposition de la Loi qui appelle de plus amples observations est l'alinéa 42(3)(b), qui est ainsi libellé: ^j

42. ...

(3) En examinant les questions relatives à la production ou à

production in Canada of any goods or the establishment in Canada of such production, shall take fully into account the provisions of

(b) in a subsidy case, paragraph 7 of Article 6 of the Subsidies and Countervailing Duties Agreement.

Article 6, paragraph 7 of the Subsidies and Countervailing Duties Agreement provides as follows:

Article 6

7. In exceptional circumstances the territory of a signatory may, for the production in question, be divided into two or more competitive markets and the producers within each market may be regarded as a separate industry if (a) the producers within such market sell all or almost all of their production of the product in question in that market, and (b) the demand in that market is not to any substantial degree supplied by producers of the product in question located elsewhere in the territory. In such circumstances injury may be found to exist even where a major portion of the total domestic industry is not injured provided there is a concentration of subsidized imports into such an isolated market and provided further that the subsidized imports are causing injury to the producers of all or almost all of the production within such market.

Although there is a reference to “subsidized imports” and a further reference to “subsidized imports are causing injury to the producers”, these provisions deal with a very specific purpose, namely, to prescribe the exceptional circumstances for permitting the territory of a country to be divided into more than one domestic market, rather than one which is the normal rule. As a result, I view the references to subsidized imports and causation between such imports and injury to producers in Article 6 paragraph 7 of the Subsidies and Countervailing Duties Agreement of no consequence as to the clear meaning of the other provisions of section 42 that are in question.

In my mind these specific references by Parliament to the GATT and Subsidies and Countervailing Duties Agreement show a pattern of Parliament’s intention, that is, when it wishes to incorporate a concept from the GATT or Subsidies and Countervailing Duties Agreement, it has done

la mise en production de marchandises au Canada, le Tribunal tient compte des dispositions suivantes:

a b) s’il s’agit d’un subventionnement, le paragraphe 7 de l’article 6 de l’Accord.

Le paragraphe 7 de l’article 6 de l’Accord sur les subventions et les droits compensateurs porte:

Article 6

7. Dans des circonstances exceptionnelles, le territoire d’un signataire pourra, en ce qui concerne la production en question, être divisé en deux ou plusieurs marchés compétitifs, et les producteurs à l’intérieur de chaque marché pourront être considérés comme constituant une branche de production distincte, si a) les producteurs d’un tel marché vendent la totalité ou la quasi-totalité de leur production du produit en question sur ce marché et si b) la demande sur ce marché n’est pas satisfaite dans une mesure substantielle par les producteurs du produit en question implantés dans d’autres parties du territoire. Dans de telles circonstances, il pourra être constaté qu’il y a préjudice même s’il n’est pas causé de préjudice à une proportion majeure de la branche de production nationale totale, à la condition qu’il y ait une concentration d’importations subventionnées sur un de ces marchés isolés, et qu’en outre les importations subventionnées causent un préjudice aux producteurs de la totalité ou de la quasi-totalité de la production à l’intérieur de ce marché.

Bien que comportant la mention du terme «importations subventionnées» ainsi que celle, située plus avant, des «importations subventionnées [qui] causent un préjudice aux producteurs», ces dispositions ont un objet très précis: prescrire les circonstances exceptionnelles dans lesquelles le territoire d’un pays pourra être divisé en deux ou plusieurs marchés internes, plutôt que d’être considéré comme ne formant qu’un seul marché suivant la règle générale. En conséquence, je considère que les mentions des importations subventionnées et du lien de causalité entre de telles importations et un préjudice pour les producteurs qui sont faites au paragraphe 7 de l’article 6 de l’Accord sur les subventions et les droits compensateurs ne modifient en rien le sens clair des autres dispositions de l’article 42 qui sont concernées.

À mon avis, ces mentions expresses du GATT ainsi que de l’Accord sur les subventions et les droits compensateurs par le Parlement indiquent qu’il a manifesté son intention de façon égale: lorsqu’il a voulu incorporer à la Loi un concept du GATT ou de l’Accord sur les subventions et les

so deliberately and precisely and we should not therefore incorporate terms or concepts from the underlying international agreements or treaties when clear language has been used by Parliament and when it has not expressly directed reference to the underlying international agreements. This may result in an interpretation which is contrary to the underlying treaty obligations to which Canada is a party but, as Diplock L.J. noted above, that is up to Parliament to decide and other *fori* and procedures exist to resolve such issues.

Moreover, the words used in section 42 do not lead to a perverse or absurd conclusion by the clear meaning that the majority of the Tribunal gave them. The majority characterized their reading of the section as a wider and, in effect, more liberal construction saying this was appropriate for the Act and GATT generally.¹⁸ I need not make any comment on whether that approach is appropriate or not in matters of this kind because the language of section 42 has in my view been otherwise correctly interpreted by the Tribunal majority.

To hold that "imports" should be added to section 42 so that the section is to be interpreted by the terms of the underlying treaty provisions puts the court into a role of assuming that Parliament unequivocally intended to abide by specific provisions of international agreements in spite of its use of clear language to the contrary. Courts are not authorized to do this; indeed it is wrong for them to do so. Intrinsic provisions of the legislation can be looked at to conclude that Parliament

droits compensateurs, il l'a fait de façon délibérée et avec précision; aussi, nous ne devrions pas insérer des concepts tirés des accords ou traités internationaux qui sous-tendent la Loi lorsque le Parlement a utilisé un langage clair et qu'il n'a pas expressément ordonné que l'on se réfère à ces accords internationaux. Cette manière de voir risque de mener à une interprétation contraire aux obligations stipulées dans le traité qui sous-tend la Loi et auquel le Canada est partie mais, ainsi que l'a noté le lord juge Diplock dans le passage cité plus haut, une telle décision ressortit au Parlement, et il existe d'autres instances et d'autres recours pouvant trancher de telles questions.

De plus, les termes de l'article 42 ne conduisent pas à une conclusion absurde si on leur prête le sens clair que leur a trouvé la majorité du Tribunal. La majorité a dit de son interprétation de cet article qu'elle était plus large et effectivement plus libérale que les autres, et elle a déclaré que ce type d'interprétation convenait au GATT et à la Loi de façon générale¹⁸. Je n'ai pas à discuter de la question de savoir si l'approche ainsi prônée est appropriée à de telles questions puisque je suis d'opinion que l'article 42 a par ailleurs été correctement interprété par la majorité du Tribunal.

En concluant que les «importations» devraient être ajoutées à l'article 42 en sorte que cet article doive s'interpréter suivant les termes des dispositions du traité sous-tendant la Loi, la cour présumerait que le Parlement a clairement eu l'intention de se conformer aux dispositions des accords internationaux même si les termes qu'il a utilisés ont un sens clairement contraire à celui de ces dispositions. Les tribunaux ne sont pas autorisés à prendre de telles décisions; ce faisant, ils agiraient

¹⁸ In this respect, the majority of the panel stated:

Both the Special Import Measures Act and the GATT Subsidies Code exist for the express purpose of dealing with unfairly traded goods which cause or threaten injury. Necessarily, their provisions must be interpreted, not in the abstract, but within the context of the environment within which they apply, namely international trade. Since the economic and commercial realities of international trade dictate that price be met or market share lost, the majority of the panel is persuaded to adopt the broader interpretation of "subsidized imports", that is that cognizance be taken of potential or likely imports in the determination of material injury. To do otherwise, in the view of the majority of the panel, would be to frustrate the purpose of the system. Appeal Book, at p. 146.

¹⁸ À ce sujet, la majorité du Tribunal a déclaré:

La loi sur les mesures spéciales d'importation et le Code des subventions du GATT visent tous deux explicitement le problème des marchandises qui font l'objet d'un commerce déloyal et causent ou menacent de causer un préjudice. Leurs dispositions doivent forcément être interprétées, non pas dans l'abstrait, mais en tenant compte de l'environnement dans lequel elles s'appliquent, à savoir le commerce international. Vu que les réalités économiques et commerciales des échanges internationaux imposent d'offrir des prix concurrentiels ou de perdre sa part du marché, la majorité du jury croit qu'il faut interpréter largement le terme «importations subventionnées», c'est-à-dire qu'il faut tenir compte des importations éventuelles et probables pour déterminer s'il y a un préjudice sensible. Faire autrement, estime-t-elle, serait contrecarrer le système. Dossier d'appel, à la p. 146.

intended to implement the treaty, but that fact cannot be used to have the treaty words and meaning override what is otherwise clear language in section 42.

In this connection, I find particularly apposite the words of Mr. Justice Estey in *Schavernoch v. Foreign Claims Commission et al.*¹⁹, which involved the interpretation of Regulations [*Foreign Claims (Czechoslovakia) Settlement Regulations, SOR/73-681*] promulgated to implement a plan to compensate Canadian claimants from a fund that was established under an agreement between Canada and Czechoslovakia for assets that had been nationalized by Czechoslovakia. The issue arose as to whether or not the Regulations could be interpreted by reference to the international agreement or the report from negotiators of the agreement. Mr. Justice Estey, in delivering the judgment of the Court, said the following:

If one could assert an ambiguity, either patent or latent, in the Regulations it might be that a court could find support for making reference to matters external to the Regulations in order to interpret its terms. Because, however, there is in my view no ambiguity arising from the above-quoted excerpt from these Regulations, there is no authority and none was drawn to our attention in argument entitling a court to take recourse either to an underlying international agreement or to textbooks on international law with reference to the negotiation of agreements or to take recourse to reports made to the Government of Canada by persons engaged in the negotiation referred to in the Regulations.²⁰

If it wished, Parliament could easily have used subsidized imports in section 42 and other related sections. Indeed, in the dumping provisions of section 42 itself, numerous references are made to "importation" and "importer" and "imported" so that the concept of imported goods is already expressly used in the section.²¹

¹⁹ [1982] 1 S.C.R. 1092.

²⁰ *Id.*, at p. 1098.

²¹ Paragraph 42(1)(b) of the Act provides as follows:

illégalement. Si les dispositions intrinsèques de la Loi peuvent être examinées aux fins de conclure que le Parlement avait l'intention de mettre en œuvre le traité, la cour ne peut exercer cette latitude pour faire prévaloir les termes et le sens des dispositions d'un traité sur ceux des dispositions par ailleurs clairement libellées de l'article 42.

À cet égard, je considère particulièrement pertinents les propos tenus par M. le juge Estey dans l'arrêt *Schavernoch c. Commission des réclamations étrangères et autres*¹⁹, qui mettait en jeu l'interprétation d'un règlement [*Règlement concernant la liquidation des réclamations étrangères (Tchécoslovaquie), DORS/73-681*] promulgué pour mettre à exécution un plan prévoyant l'indemnisation de réclamants canadiens, dont certains biens avaient été nationalisés en Tchécoslovaquie, à partir d'un fonds constitué en vertu d'une entente intervenue entre le Canada et ce pays. La question s'est posée de savoir si l'on pouvait se référer à l'accord international ou au rapport des négociateurs pour interpréter le Règlement concerné. M. le juge Estey, prononçant le jugement de la Cour, a tenu les propos suivants:

Si l'on pouvait invoquer une ambiguïté manifeste ou latente dans le Règlement, une cour pourrait peut-être alors justifier un recours à des sources extrinsèques au Règlement pour l'interpréter. Toutefois, puisque je suis d'avis que l'extrait précité du Règlement ne crée aucune ambiguïté, il n'existe aucune autorité qui permette à une cour, et personne n'en a cité au cours des débats, d'avoir recours soit à une convention internationale pertinente, soit à des ouvrages de doctrine portant sur le droit international relativement à la négociation de conventions, ou à des rapports faits au gouvernement du Canada par des personnes qui ont participé aux négociations mentionnées dans le Règlement²⁰.

Il aurait été facile pour le Parlement d'utiliser l'expression importations subventionnées à l'article 42 ainsi qu'aux articles qui lui sont connexes s'il avait voulu le faire. En effet, les termes «importation», «importateur» et «importé» sont abondamment mentionnés dans les dispositions sur le dumping de l'article 42 lui-même, de sorte que le concept des marchandises importées se trouve déjà expressément utilisé dans cet article²¹.

¹⁹ [1982] 1 R.C.S. 1092.

²⁰ *Id.*, à la p. 1098.

²¹ L'alinéa 42(1)b) de la Loi est ainsi libellé:

Moreover, if Parliament intended to follow the detailed provisions of the GATT and the Subsidies and Countervailing Duties Agreement with no departure in this respect, it could also have chosen a clearer way of expressing this intention, as it has done with respect to the implementation of international tax conventions. In these it has specifically provided an interpretive rule to the effect that, where there is an inconsistency between the implementing statute or underlying convention and domestic law, the provisions of the implementing statute and the convention prevail to the extent of the inconsistency.²²

Alternatively, Parliament could have expressly provided a more general interpretive guide as it has done in other legislation that deals with international agreements or conventions to which Canada is a party. For example, subsection 2(2)

(Continued from previous page)

42. (1) The Tribunal, forthwith after receipt by the Secretary pursuant to subsection 38(2) of a notice of a preliminary determination of dumping or subsidizing in respect of goods shall make inquiry with respect to such of the following matters as is appropriate in the circumstances, namely,

(b) in the case of any dumped goods to which the preliminary determination applies, as to whether

(i) either

(A) there has occurred a considerable importation of like goods that were dumped, which dumping has caused material injury or would have caused material injury except for the applicable of anti-dumping measures, or

(B) The importer of the goods was or should have been aware that the exporter was practicing dumping and that such dumping would cause material injury, and

(ii) material injury has been caused by reason of the fact that the dumped goods

(A) constitute a massive importation into Canada, or

(B) form part of a series of importations into Canada, which importations in the aggregate are massive and have occurred within a relatively short period of time and it appears necessary to the Tribunal that duty be assessed on the imported goods in order to prevent the recurrence of such material injury.... [Emphasis added.]

²² See e.g. subsection 3(2) of the *Canada-United States Tax Convention Act, 1984*, S.C. 1984, c. 20. See to a similar effect the implementing *Income Tax Conventions, 1980* statutes with the United Kingdom and many other countries: S.C. 1980-81-82-83, c. 44.

De plus, si le Parlement avait eu l'intention de suivre les dispositions détaillées du GATT et de l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs sans s'en détacher à cet égard, il aurait également pu le dire plus clairement, ainsi qu'il l'a fait lors de la mise en œuvre des conventions internationales en matière d'impôts. Il a alors expressément adopté une règle interprétative prévoyant que les dispositions de la Loi de mise en œuvre et la Convention l'emportaient sur les dispositions de toute loi nationale²².

Subsidiairement, le Parlement aurait pu prévoir expressément une règle interprétative plus générale ainsi qu'il l'a fait dans d'autres dispositions législatives traitant d'autres conventions ou accords internationaux auxquels le Canada est

(Suite de la page précédente)

42. (1) Dès réception par le secrétaire de l'avis de décision provisoire de dumping ou de subventionnement prévu au paragraphe 38(2), le Tribunal fait enquête sur celles parmi les questions suivantes qui sont indiquées dans les circonstances, à savoir:

b) si, dans le cas de marchandises sous-évaluées objet de la décision provisoire:

(i) d'une part:

(A) ou bien a eu lieu une importation considérable de marchandises similaires sous-évaluées dont le dumping a causé un préjudice sensible ou en aurait causé si des mesures antidumping n'avaient pas été prises,

(B) ou bien l'importateur des marchandises était au aurait dû être au courant du dumping que pratiquait l'exportateur et du fait que ce dumping causerait un préjudice sensible,

(ii) d'autre part, un préjudice sensible a été causé du fait que les marchandises sous-évaluées:

(A) soit représentent une importation massive,

(B) soit appartiennent à une série d'importations, massives dans l'ensemble et échelonnées sur une période relativement courte,

et le tribunal estime nécessaire que soient imposés des droits sur les marchandises importées afin de prévenir la réapparition du préjudice... [Je souligne.]

²² Voir par exemple le paragraphe 3(2) de la *Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts* [S.C. 1984, chap. 20]. Voir aussi les lois de mise en œuvre des conventions en matière d'impôts conclues avec le Royaume-Uni et de nombreux autres pays, qui contiennent des dispositions semblables: *Conventions en matière d'impôt sur le revenu (1980)* S.C. 1980-81-82-83, chap. 44.

and paragraph 3(g) of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] expressly refer to Canada's international legal obligations with respect to refugees as follows:

2. ...

(2) The term "Convention" in the expression "Convention refugee" refers to the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees signed at Geneva on the 28th day of July, 1951 and includes the Protocol thereto signed at New York on the 31st day of January, 1967.

3. It is hereby declared that Canadian immigration policy and the rules and regulations made under this Act shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada recognizing the need.

(g) to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted;²³

There is no such general interpretive guide in the Act. Although there are, as noted, references in the Act to the GATT and the Subsidies and Countervailing Duties Agreement, these references are made for specific purposes only and are not, in my view, sufficient to convert what is otherwise the clear meaning of section 42 into an ambiguity or obscurity for purpose of resort to a different wording and meaning under the GATT and Subsidies and Countervailing Duties Agreement.

To my mind the adoption of the interpretation advocated by the applicants is tantamount to concluding that Canada should and must implement every aspect of the relevant treaty provisions and I do not believe it is proper for a court to embrace such an approach. At all times the question must be what has been said by Parliament in the language of the legislation. Accordingly, for the foregoing reasons, I would dismiss the applications.

Because I am satisfied that the Tribunal did not err in law or jurisdiction, from a technical point of view I need not say more. However, the interveners also argued in the alternative that, even applying

²³ Commented on by Madame Justice Wilson in *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at p. 192 et seq.

partie. À titre d'exemple, le paragraphe 2(2) et l'alinéa 3g) de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52] mentionnent expressément de la manière suivante les obligations juridiques internationales contractées par le Canada à l'égard des réfugiés:

2. ...

(2) Dans l'expression «réfugié au sens de la Convention», le terme «Convention» désigne la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 et le protocole signé à New York le 31 janvier 1967.

3. Il est, par les présentes, déclaré que la politique d'immigration du Canada, ainsi que les règles et règlements établis en vertu de la présente loi, sont conçus et mis en œuvre en vue de promouvoir ses intérêts sur le plan interne et international, en reconnaissant la nécessité

g) de remplir, envers les réfugiés, les obligations légales du Canada sur le plan international et de maintenir sa traditionnelle attitude humanitaire à l'égard des personnes déplacées ou persécutées²³;

La Loi ne prévoit aucune règle interprétative semblable. Même si, ainsi que nous l'avons noté, la Loi fait référence au GATT et à l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs, de telles mentions sont toujours faites à des fins très précises et ne suffisent pas, à mon avis, à rendre ambigu ou obscur le sens par ailleurs clair de l'article 42 de façon à nous justifier de recourir au libellé et au sens de dispositions du GATT et de l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs différent de celles de l'article 42.

À mon sens, adopter l'interprétation préconisée par les requérantes, cela équivaudrait à conclure que le Canada devrait et doit mettre en œuvre chacun des aspects des dispositions pertinentes du traité concerné, et je ne crois pas qu'il soit loisible à un tribunal d'adopter une telle approche. La question doit toujours être celle de savoir ce que le Parlement a voulu dire au moyen des termes qu'il a utilisés dans les dispositions concernées. En conséquence, pour les motifs qui précèdent, je rejeterais les demandes.

Étant convaincu que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit et ne s'est pas trompé dans l'appréciation de sa compétence, je n'ai, d'un point de vue technique, rien à ajouter. Cependant, les

²³ Cette disposition est discutée par Madame le juge Wilson dans l'arrêt *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, à la p. 192 et s.

the text or interpretation of section 42 as advocated by the applicants, the decision of the majority panel of the Tribunal can be viewed as concluding that subsidized imports were the cause of material injury to Canadian corn producers. Under the circumstances, I feel obliged to comment on this alternative argument.

My conclusion on this point is that, from a review of the record and arguments presented to us, the reasoning and conclusions of the panel of the Tribunal can be read as holding that there was a causal relationship between the material injury of the domestic corn producers and the subsidized imported corn from the United States, although it was not necessary for the majority panel to so find for the reasons I have already discussed. I arrive at this conclusion by reference to findings and statements made by the majority panel of the Tribunal, but I acknowledge that the majority's language is not as clear in this respect as it could have been.

By way of elaboration, it is helpful to note that the majority panel observed that the market for grain corn trade between Canada and the United States is essentially unrestricted except for duty and transportation costs, that because of Canadian health legislation requirements the United States is the only viable source for imported grain corn, and that U.S. corn production "dwarfs" that of Canada in that Canada's production is less than 4% of U.S. output.²⁴

The majority then found, and this was not seriously disputed:

... given the ready access of buyers in Canada to U.S. supplies, it follows that domestic prices in Canada are determined in large measure by prices and events in the United States. The evidence suggests that, generally, Canadian corn must be priced competitively with the cost of landing corn from the United States; in fact buyers look to the Chicago Board of Trade price in deciding what they will offer for Canadian corn, and sellers look to the Chicago price in deciding the price they

intervenants ont également soutenu subsidiairement que, même en appliquant l'article 42 suivant l'interprétation proposée par les requérantes, on peut considérer que la majorité du Tribunal a conclu dans sa décision que les importations subventionnées avaient causé un préjudice sensible aux producteurs de maïs canadiens. Dans les circonstances, je me sens obligé de présenter certaines observations au sujet de cet argument subsidiaire.

Sur ce point, après avoir examiné le dossier ainsi que l'argumentation qui nous a été présentée, j'estime que l'on peut voir dans le raisonnement tenu et les conclusions prises par la formation concernée du Tribunal l'opinion qu'il existait un lien de causalité entre le préjudice sensible subi par les producteurs de maïs et les importations subventionnées de maïs américain, bien que, pour les motifs déjà énoncés, il n'était pas nécessaire que la majorité de la formation prenne une telle conclusion. J'en arrive à cette appréciation en analysant les conclusions et déclarations de la majorité du Tribunal, mais je reconnais que le libellé de ses motifs n'est pas limpide à cet égard.

Aux fins d'une telle analyse, il est utile de noter que la majorité de la formation du Tribunal a observé que le commerce du maïs-grain entre le Canada et les États-Unis se faisait essentiellement sans restriction, exception faite des droits et des frais de transport, que les exigences de la législation canadienne relative à la santé faisaient des États-Unis la seule source viable en ce qui concerne l'importation du maïs-grain, et que la production de maïs aux États-Unis est beaucoup plus élevée que celle du Canada puisque cette dernière n'atteint pas 4 % de la production américaine²⁴.

La majorité du Tribunal a alors tiré la conclusion suivante, qui n'a pas été contestée sérieusement:

... compte tenu du fait que les acheteurs au Canada ont facilement accès au produit américain, il s'ensuit que les prix nationaux au Canada sont déterminés dans une large mesure par les prix en vigueur aux États-Unis et les événements qui surviennent dans ce pays. Les éléments de preuve présentés donnent à penser que, d'une façon générale, le maïs canadien doit être vendu à un prix qui puisse faire concurrence au coût du maïs des États-Unis rendu à destination. En fait, les ache-

²⁴ Appeal Book, at p. 139.

²⁴ Dossier d'appel, à la p. 139.

are prepared to accept.²⁵

Moreover, the majority panel also concluded that:

... the policies of no other single political unit can influence the world market price of corn markets as can the United States. The domination of world corn markets is so complete that one might argue that the possible U.S. policy responses to changes in supply and demand outside the United States are a matter of greater interest to world traders than are the changes themselves.²⁶

The majority also found that in the relevant period in question there were imports into Canada, "albeit at modest levels", and went on to conclude:

The issue, therefore, is not whether imports have taken place, but whether they would have increased substantially in the absence of a price response by the domestic producers to the subsidized U.S. corn. Given the openness of the Canadian market, much higher levels of imports would have been a certainty.²⁷ [Emphasis added.]

I regard this conclusion about imports as extremely important. However, counsel for the applicants dismiss this statement as in effect being too speculative, or a finding of fact not based on the evidence, or an opinion of the majority that had to be taken in the light of the liberal or wide approach taken by the majority on the interpretation of the Act and related GATT provisions.

I do not agree with the views put forward by the applicants. The Tribunal did find there were some imports into Canada and they concluded that, because of the nature of the ready and accessible United States sources of supply, which were the only viable sources to Canadian buyers, and the Chicago price representing the price domestic producers would reasonably expect to receive, imports would dramatically increase absent a price adjustment by Canadian producers. This approach appears to me to be sensible and reasonable as it

²⁵ *Id.*, at pp. 139-140. In fact the majority were inclined to view the Chicago Board of Trade price as the world price of corn.

²⁶ *Id.*, at p. 144.

²⁷ *Id.*, at p. 146.

teurs vérifient le prix du Chicago Board of Trade avant de déterminer ce qu'ils sont prêts à payer pour le maïs canadien; de même, les vendeurs vérifient le prix à Chicago avant de décider du prix qu'ils sont prêts à accepter²⁵.

a Qui plus est, la majorité de la formation a également conclu que:

... les politiques d'aucun autre État ne peuvent influencer le prix du maïs sur les marchés mondiaux autant que celles des États-Unis. Les États-Unis dominent tellement les marchés mondiaux du maïs que l'on peut prétendre que les politiques qu'ils peuvent adopter en réaction à l'évolution de l'offre et de la demande en dehors de leurs frontières intéressent davantage les commerçants internationaux que les changements eux-mêmes²⁶.

c La majorité a également décidé que «bien que modestes», des importations étaient entrées au Canada au cours de la période pertinente; elle a ensuite conclu que:

d Par conséquent, il ne s'agit pas de déterminer si des importations ont eu lieu, mais si elles auraient augmenté de façon notable si les producteurs canadiens n'avaient pas aligné leurs prix sur ceux du maïs américain subventionné. Étant donné que le marché canadien est ouvert, les importations auraient certainement été beaucoup plus considérables²⁷. [Je souligne.]

e Je considère cette conclusion prise au sujet des importations comme extrêmement importante. Toutefois, les avocats des requérantes rejettent cette déclaration en soutenant qu'elle a en fait un caractère trop spéculatif, ou qu'elle constitue une conclusion de fait qui n'est pas fondée sur la preuve, ou une opinion de la majorité qu'il faut prendre à la lumière du point de vue large et libéral qu'elle a adopté relativement à l'interprétation de la Loi et des dispositions connexes du GATT.

h Je ne suis pas d'accord avec les assertions des requérantes. Le Tribunal a effectivement conclu à l'existence d'importations au Canada, et il a décidé qu'en raison de la disponibilité immédiate et de la facilité d'accès du produit en provenance des États-Unis, la seule source viable pour les acheteurs canadiens, et du fait que le prix de Chicago est celui que les producteurs nationaux devraient normalement s'attendre à recevoir pour leur produit, les importations connaîtraient une hausse spectaculaire si les producteurs canadiens omet-

²⁵ *Id.*, aux p. 139 et 140. En fait, la majorité était encline à considérer le prix du Chicago Board of Trade comme le prix mondial du maïs.

²⁶ *Id.*, à la p. 144.

²⁷ *Id.*, à la p. 146.

relates to deciding whether material injury is likely to be caused to Canadian domestic producers.

Moreover, the points made by the majority panel in this respect are largely determinations of fact or inferences from facts and questions of evidence generally. This Court has on a number of occasions refrained from second-guessing the finding of facts of tribunals for purposes of section 28 proceedings. As was said by Mr. Justice Heald in *Sarco Canada Limited v. Anti-dumping Tribunal*.²⁸

A determination such as this is one of fact by a statutorily created body having the legal authority and expertise necessary to evaluate the evidence and to make such a finding. In these circumstances, the Court will not interfere with such a finding unless there was a complete absence of evidence to support it or a wrong principle was applied in making it. In the case at bar I am unable to say that either of these circumstances was present.²⁹ [Emphasis added.]

And as was stated by Mr. Justice Pratte in *Japan Electrical Manufacturers Association v. Anti-dumping Tribunal*;³⁰

On a section 28 application, the Court cannot reweight the evidence and substitute its findings for those of the Tribunal which made the decision sought to be set aside. In my view there was at least some evidence to support the various findings of the Tribunal . . .³¹ [Emphasis added.]

With respect to the alternative argument made by the interveners, I accept the finding and reasoning of the majority, namely, upon it being shown that there were actual imports from the United States and considering the underlying findings of fact about the accessibility, exclusivity and preference for, pricing, and dominance of the U.S. market, one could conclude that imports of corn would have greatly increased had not domestic producers adjusted their prices to meet the potentiality of U.S. imports. Thus the majority could reasonably decide, and by the terms of its formal

taient d'ajuster leur prix. Ce critère m'apparaît sensé et raisonnable en ce qui a trait à l'appréciation de la question de savoir si un préjudice sensible est susceptible d'être causé aux producteurs nationaux du Canada.

De plus, les décisions prises par la majorité de la formation du Tribunal à cet égard constituent en grande partie des conclusions de fait ou des inférences tirées à partir des faits et de questions ressortissant à la preuve de façon générale. Cette Cour s'est maintes fois refusée à modifier les conclusions de fait de tribunaux dans le cadre de demandes fondées sur l'article 28. Comme l'a dit le juge Heald dans l'arrêt *Sarco Canada Limited c. Tribunal antidumping*²⁸:

Il s'agit ici d'une conclusion de fait formulée par un organisme créé par la loi, doté des pouvoirs légaux et des connaissances spécialisées nécessaires pour évaluer les preuves dont il est saisi et en arriver à cette conclusion. Dans un tel cas, la Cour n'intervient pas, à moins qu'aucune preuve n'appuie la conclusion ou qu'un principe erroné ne la fonde. Je ne puis dire que nous trouvions ici l'une ou l'autre de ces circonstances²⁹. [Je souligne.]

Et comme l'a déclaré le juge Pratte dans l'arrêt *Japan Electrical Manufacturers Association c. Tribunal antidumping*³⁰:

Lorsqu'elle est saisie d'une demande présentée en vertu de l'article 28, la Cour ne peut pas reconsidérer la preuve et substituer ses conclusions à celles du Tribunal dont on veut faire annuler la décision. Selon moi, il y avait au moins certains éléments de la preuve administrée devant le Tribunal qui permettaient à celui-ci de tirer les diverses conclusions³¹ . . . [Je souligne.]

En ce qui concerne l'argument subsidiaire présenté par les intervenants, j'accepte le raisonnement et la conclusion de la majorité, selon lesquels la preuve que des importations des États-Unis ont effectivement eu lieu, allié aux conclusions de fait fondamentales ayant trait à l'accessibilité, à l'exclusivité, aux prix avantageux ainsi qu'à la domination du marché américain, permettent de conclure que les importations de maïs auraient grandement augmenté si les producteurs canadiens n'avaient pas ajusté leurs prix pour contrer le danger présenté par la production américaine.

²⁸ [1979] 1 F.C. 247 (C.A.).

²⁹ *Id.*, at p. 254.

³⁰ [1982] 2 F.C. 816 (C.A.).

³¹ *Id.*, at p. 818.

²⁸ [1979] 1 C.F. 247 (C.A.).

²⁹ *Id.*, à la p. 254.

³⁰ [1982] 2 C.F. 816 (C.A.).

³¹ *Id.*, à la p. 818.

conclusion did decide,³² that there was a causal link between the subsidized imports and material injury to domestic producers.³³

Based on the authorities I have noted,³⁴ to the extent the majority reasoning and findings on this point relate to the evidence, or the weight or inference to be drawn from it, it is not for this Court to review in detail; it is enough for purposes of these section 28 applications that there was some basis for their findings and conclusion, and I find there was.³⁵

Therefore for the foregoing reasons these section 28 applications should be dismissed.

MAHONEY J.: I agree.

* * *

³² The formal finding to the Tribunal reads as follows: Pursuant to subsection 43(1) of the Special Import Measures Act, the Canadian Import Tribunal hereby finds that the subsidizing of importations into Canada of grain corn in all forms, excluding seed corn, sweet corn and popping corn, originating in or exported from the United States of America, with the exceptions of: (1) grain corn, as described above, for consumption in the Province of British Columbia; and (2) yellow and white dent corn, imported by snack food and tortilla manufacturers, for use by them in the manufacture of snack goods and tortillas; has caused, is causing and is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods. . . . Appeal Book, at p. 129. [Emphasis added.]

³³ As noted by the majority, the material injury can be either borne directly by Canadian producers or indirectly by an increased burden on Government support programmes for Canadian producers: see Appeal Book, pp. 140 and 144-45. See also the definition of "material injury" in subsection 2(1) of the Act which expressly includes a reference to government support programmes for agricultural products.

³⁴ *Supra*, notes 28 and 30.

³⁵ As mentioned above, the decision of the majority panel on the alternative argument is not as clear as it could have been, but I see no point in a section 28 proceeding in referring a matter back to a tribunal simply for clarification purposes.

Ainsi la majorité pouvait-elle raisonnablement décider et selon le libellé de sa conclusion formelle, a-t-elle effectivement statué³², qu'il existait un lien de causalité entre les importations subventionnées
a et un préjudice sensible subi par les producteurs nationaux³³.

Considérant la jurisprudence que j'ai mentionnée³⁴ dans la mesure où le raisonnement et
b les conclusions de la majorité sur ce point se rapportent à la preuve, au poids qui peut lui être attribué ou aux inférences qui doivent en être tirées, il n'appartient pas à la Cour de réviser ces questions dans le détail; il suffit aux fins des
c demandes fondées sur l'article 28 que les décisions et conclusions en cause soient étayées, et je considère que tel est le cas en l'espèce³⁵.

En conséquence, pour les motifs qui précèdent,
d les demandes fondées sur l'article 28 en l'espèce devraient être rejetées.

LE JUGE MAHONEY: Je souscris à ces motifs.

e * * *

³² La conclusion formelle du Tribunal est ainsi libellée: Conformément au paragraphe 43(1) de la Loi sur les mesures spéciales d'importation, le Tribunal canadien des importations conclut, par les présentes, que le subventionnement des importations au Canada de maïs-grain, sous toutes ses formes, à l'exception du maïs de semence, du maïs sucré et du maïs à éclater, originaire ou exporté des États-Unis d'Amérique à l'exclusion: (1) du maïs-grain décrit ci-dessus destiné à être consommé dans la province de la Colombie-Britannique; et 2) du maïs jaune et du maïs blanc dentés, importés par les fabricants de grignotines et de tortillas, destinés à être utilisés par ces derniers dans la fabrication de grignotines et de tortillas; a causé, cause et est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires . . . Dossier d'appel, à la p. 129. [Je souligne.]

³³ Ainsi que l'a noté la majorité, le préjudice sensible peut soit être subi directement par les producteurs canadiens soit être subi indirectement par l'accroissement du fardeau des programmes du gouvernement destinés à soutenir les producteurs canadiens: voir le Dossier d'appel, aux p. 140, 144 et 145. Voir également la définition du «préjudice sensible» figurant au paragraphe 2(1) de la Loi, qui fait expressément référence aux programmes de soutien gouvernementaux visant les produits agricoles.

³⁴ Voir ci-dessus, les notes 28 et 30.

³⁵ Ainsi que je l'ai déjà mentionné, la décision de la majorité de la formation visant l'argument subsidiaire n'est pas limpide, mais je ne vois aucune raison justifiant, dans le cadre d'une demande fondée sur l'article 28, le renvoi d'une question devant un tribunal à des seules fins de clarification.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MACGUIGAN J. (*dissenting*): By order of Mr. Justice Marceau dated July 20, 1988, a common appeal book was adopted for applications A-124-87, A-127-87 and A-549-87, and these three section 28 applications were heard together. Since all three applications seek review by this Court of the same decision of the Canadian Import Tribunal ("the Tribunal" or "CIT") dated March 6, 1987, in relation to Inquiry No. CIT-7-86, held pursuant to section 42 of the *Special Import Measures Act*, S.C. 1984, c. 25 ("the Act" or "SIMA"), they will all henceforth be referred to collectively by reference to A-124-87.

The inquiry and decision of CIT followed a preliminary determination by a deputy minister pursuant to subsection 38(1) of SIMA, of "subsidizing respecting grain corn in all forms, excluding seed corn, sweet corn and popping corn, originating in or exported from the United States of America" (Appeal Book, at page 1). He imposed a provisional duty of US \$1.047990 a bushel. In his final determination of subsidizing the duty was reduced to US \$0.849 a bushel.

Following a preliminary determination the Deputy Minister is required both to give public notice of his preliminary determination and to cause a written notice of the determination to be filed with the Secretary of the Tribunal. The Tribunal's duties are set out in sections 42 through 44 of the Act, the most relevant portions of which are as follows:

42. (1) The Tribunal, forthwith after receipt by the Secretary pursuant to subsection 38(2) of a notice of a preliminary determination of dumping or subsidizing in respect of goods, shall make inquiry with respect to such of the following matters as is appropriate in the circumstances, namely,

(a) in the case of any goods to which the preliminary determination applies, as to whether the dumping or subsidizing of the goods

(i) has caused, is causing or is likely to cause material injury or has caused or is causing retardation, or

(ii) would have caused material injury or retardation except for the fact that provisional duty was imposed in respect of the goods

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

LE JUGE MACGUIGAN (*dissident*): Conformément à une ordonnance de M. le juge Marceau en date du 20 juillet 1988, un dossier d'appel conjoint a été adopté pour les demandes A-124-87, A-127-87 et A-549-87, et ces trois demandes fondées sur l'article 28 ont été entendues ensemble. Comme toutes trois recherchent la révision par cette Cour d'une même décision du Tribunal canadien des importations («le Tribunal» ou «le TCI») en date du 6 mars 1987 ayant trait à l'enquête no. CIT-7-86, qui a été tenue conformément à l'article 42 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, S.C. 1984, chap. 25 («la Loi» ou «la LMSI»), nous les désignerons collectivement sous le numéro A-124-87.

Cette enquête et cette décision du TCI faisaient suite à une décision provisoire rendue par un sous-ministre conformément au paragraphe 38(1) de la LMSI qui concluait qu'il y avait [TRADUCTION] «subventionnement à l'égard du maïs-grain sous toutes ses formes, à l'exception du maïs de semence, du maïs sucré et du maïs à éclater, originaire ou exporté des États-Unis d'Amérique» (Dossier d'appel, à la page 1). Il a imposé des droits provisoires de 1,047990 \$ US le boisseau. Dans sa décision définitive de subventionnement, il a réduit ce droit à 0.849 \$ US le boisseau.

Après avoir rendu une décision provisoire, le sous-ministre est tenu à la fois de faire donner un avis public de sa décision et d'en faire déposer un avis écrit auprès du secrétaire du Tribunal. Les fonctions du Tribunal se trouvent énumérées aux articles 42 à 44 de la Loi. Les dispositions de ces articles qui sont les plus pertinentes à la présente espèce sont les suivantes:

42. (1) Dès réception par le secrétaire de l'avis de décision provisoire de dumping ou de subventionnement prévu au paragraphe 38(2), le Tribunal fait enquête sur celles parmi les questions suivantes qui sont indiquées dans les circonstances, à savoir:

a) si le dumping des marchandises en cause ou leur subventionnement:

(i) soit cause, a causé ou est susceptible de causer un préjudice sensible, soit cause ou a causé un retard sensible,

(ii) soit aurait causé un préjudice sensible ou un retard sensible sans l'application de droits provisoires aux marchandises;

(c) in the case of any subsidized goods to which the preliminary determination applies where a subsidy on the goods in an export subsidy, as to whether

(i) material injury has been caused by reason of the fact that the subsidized goods

(A) constitute a massive importation into Canada, or

(B) form part of a series of importations into Canada, which importations in the aggregate are massive and have occurred within a relatively short period of time, and

(ii) a countervailing duty should be imposed on the subsidized goods in order to prevent the recurrence of such material injury

(3) 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

(b) in a subsidy case, paragraph 7 of Article 6 of the Subsidies and Countervailing Duties Agreement.

43. (1) In any inquiry referred to in section 42 in respect of any goods, the Tribunal shall, forthwith after the date of receipt by the Secretary of notice of a final determination of dumping or subsidizing with respect to any such goods, but, in any event, not later than one hundred and twenty days after the date to receipt by the Secretary of notice of a preliminary determination with respect to the goods, make such order or finding with respect to the goods to which the final determination applies as the nature of the matter may require, and shall declare to what goods, including, where applicable, from what supplier and from what country of export, the order of finding applies.

44. (1) Where, pursuant to an application under section 28 of the *Federal Court Act*, an order or finding of the Tribunal is set aside or is set aside in relation to particular goods, the Tribunal Shall

(a) where the matter is referred back to the Tribunal for determination, forthwith recommence the inquiry made in respect of the goods to which the order or finding applies or in respect of the particular goods, as the case may be, and

(b) in any other case, decide, within thirty days after the final disposition of the application, whether or not to recommence the inquiry in respect of the goods to which the order or finding applies or in respect of the particular goods, as the case may be, and, if the Tribunal decides that the inquiry should be recommenced, forthwith recommence the inquiry

....
The orders or findings which the Tribunal may make are described in sections 3 to 6 of the Act. By subsection 45(1), the Tribunal must make a report as follows:

45. (1) Where, as a result of an inquiry referred to in section 42 arising out of the dumping or subsidizing of any

c) si, dans le cas de marchandises subventionnées objet de la décision provisoire pour lesquelles marchandises une subvention à l'exportation a été octroyée:

(i) d'une part, un préjudice sensible a été causé du fait que les marchandises subventionnées:

(A) soit représentent une importation massive,

(B) soit appartiennent à une série d'importations, massives dans l'ensemble et échelonnées sur une période relativement courte,

(ii) d'autre part, des droits compensateurs devraient être imposés sur les marchandises subventionnées afin de prévenir la réapparition du préjudice.

(3) En examinant les questions relatives à la production ou à la mise en production de marchandises au Canada, le Tribunal tient compte des dispositions suivantes:

b) s'il s'agit d'un subventionnement, le paragraphe 7 de l'article 6 de l'Accord.

43. (1) Dans le cas des enquêtes visées à l'article 42, le Tribunal rend, à l'égard de marchandises objet d'une décision définitive de dumping ou de subventionnement, les ordonnances ou les conclusions indiquées dans chaque cas en y précisant les marchandises concernées et, le cas échéant, leur fournisseur et leur pays d'exportation. Ces ordonnances ou conclusions doivent être rendues dès réception par le secrétaire de l'avis de cette décision définitive mais, au plus tard, dans les cent vingt jours suivant la date à laquelle le secrétaire reçoit l'avis de décision provisoire.

44. (1) En cas d'annulation, à la suite d'une demande faite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, de son ordonnance ou de ses conclusions pour tout ou partie des marchandises en cause, le Tribunal:

a) si l'affaire lui est renvoyée pour décision, rouvre sans délai l'enquête tenue sur les marchandises ou la partie en cause,

b) dans les autres cas, décide, dans les trente jours suivant le jugement définitif sur la demande, si l'enquête devrait être rouverte et le cas échéant, rouvre l'enquête sans délai . . .

Les ordonnances pouvant être rendues et les conclusions pouvant être prises par le Tribunal se trouvent décrites aux articles 3 à 6 de la Loi. En vertu du paragraphe 45(1), le Tribunal doit en faire rapport de la manière suivante:

45. (1) Dans les cas où, à l'issue d'une enquête menée en vertu de l'article 42, il rend une ordonnance ou des conclusions

goods, the Tribunal makes an order or finding described in any of sections 3 to 6 with respect to those goods and the Tribunal is of the opinion that the imposition of an anti-dumping or countervailing duty, or the imposition of such a duty in the full amount provided for by any of those sections, in respect of the goods would not or might not be in the public interest, the Tribunal shall, forthwith after making the order or finding.

(a) report to the Minister of Finance that it is of such opinion and provide him with a statement of the facts and reasons that caused it to be of that opinion; and

(b) cause a copy of the report to be published in the *Canada Gazette*.

The majority decision of CIT was as follows (Appeal Book, at page 149):

For the foregoing reasons the majority of the panel of the Tribunal concludes that the subsidizing of importations into Canada of grain corn in all forms, excluding seed corn, sweet corn and popping corn, originating in or exported from the United States of America, with the exceptions of:

- (1) grain corn, as described above, for consumption in the Province of British Columbia; and
- (2) yellow and white dent corn, imported by snack food and tortilla manufacturers, for use by them in the manufacture of snack foods and tortillas;

has caused, is causing and is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods.

In dissent, Member Bissonnette held that there had been no past, present or future material injury caused by subsidization of the subject goods because such injury must be caused by imports of the subsidized goods and imports of the subject goods were not the cause of material injury.

The issue between the majority and minority is most starkly posed by the following excerpts from the decision of Member Bissonnette (Appeal Book, at pages 154, 158-159):

Where I part from my colleagues is in finding that, even if the premise be accepted that the subsidization has contributed to the depressed world price, no case has been made that U.S. subsidized imports into Canada are responsible for the harm being suffered. It follows, in my opinion, that the countervailing claim has no merit. While the harm is real, the remedy lies elsewhere, perhaps in a political solution domestically, or internationally by GATT consensus.

The position of counsel for the complainant is that there is nothing in section 42 of SIMA which restricts the scope of the Tribunal inquiry to subsidized imports. The section simply speaks of harm stemming from the subsidization of goods. It is argued that the existence of huge stocks of grain corn in the

visées aux articles 3 à 6 mais estime que l'assujettissement des marchandises en cause à des droits antidumping ou compensateurs ou au plein montant des droits prévus à ces articles serait ou pourrait être contraire à l'intérêt public, le Tribunal, aussitôt après avoir rendu l'ordonnance ou la conclusion:

a) transmet un rapport au ministre des Finances énonçant son opinion, faits et motifs à l'appui;

b) fait publier le texte de son rapport dans la *Gazette du Canada*.

La décision majoritaire du TCI a été la suivante (Dossier d'appel, à la page 149):

Pour les motifs exposés ci-dessus, la majorité du jury du Tribunal conclut que le subventionnement des importations au Canada de maïs-grain, sous toutes ses formes, à l'exception du maïs de semence, du maïs sucré et du maïs à éclater, originaire ou exporté des États-Unis d'Amérique à l'exclusion:

- (1) du maïs-grain décrit ci-dessus destiné à être consommé dans la province de la Colombie-Britannique, et
- (2) du maïs jaune et du maïs blanc dentés importés par les fabricants de grignotines et de tortillas, destinés à être utilisés par ces derniers dans la fabrication des grignotines et des tortillas;

a causé, cause et est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires.

Le membre dissident Bissonnette a conclu qu'aucun préjudice sensible, passé, présent ou futur, n'était lié au subventionnement des marchandises visées; il a considéré qu'un tel préjudice devait être causé par l'importation des marchandises subventionnées et que l'importation des marchandises visées n'était pas la cause d'un préjudice sensible.

La question sur laquelle la majorité et la minorité divergeaient trouve son expression la plus précise dans les passages suivants du membre Bissonnette (Dossier d'appel, aux pages 154, 158 et 159):

Là où je ne suis en désaccord avec mes collègues, c'est de conclure que, même si on accepte le principe que le subventionnement a favorisé la chute du prix mondial, on n'a pas établi la preuve que les importations de denrées américaines subventionnées au Canada sont la cause du préjudice que l'on subit. Il s'ensuit, à mon avis, que la demande d'imposition de droits compensateurs n'est pas fondée. Même si le préjudice est réel, le correctif réside autre part, peut-être dans une solution politique sur le plan national, ou dans un consensus sur le plan international dans le cadre du GATT.

Les avocats de la partie plaignante ont soutenu que rien dans l'article 42 de la loi ne limite la portée de l'enquête du Tribunal au subventionnement des importations. Cet article traite seulement du préjudice découlant du subventionnement des marchandises. On fait valoir que l'existence de stocks de maïs-grain

United States, accumulated under the circumstances which we have already described, has depressed the market price for this commodity. These stocks constitute, as it were, a standing offer for sale at the low Chicago price, and can be considered on that basis to have entered the commerce of Canada.

As I have already indicated, I am of the view that under SIMA and the GATT Code, injury must relate to subsidized imports.

As SIMA is primarily concerned with the statutory implementation of Canada's obligations under GATT, certainly the language of the GATT Subsidies and Countervailing Duties Code may be referred to for guidance in the absence of criteria on causality. The GATT is not an instrument designed to police the social and economic policies of the signatories. It is concerned with international trade: with goods crossing frontiers: with imports. GATT considers it unfair internationally that imports should benefit from subsidies which give these imports a competitive edge over those of the goods of the country whose frontier has been crossed.

Relevant criteria under the GATT Code follow. I have underlined the words which assist me in reaching the conclusion I have drawn.

Article 4, section 4:

If, after reasonable efforts have been made to complete consultations, a signatory makes a final determination of the existence and amount of the subsidy and that, through the effects of the subsidy the subsidized imports are causing injury, it may impose a countervailing duty in accordance with the provisions of this section unless the subsidy is withdrawn.

Article 6, section 1:

A determination of injury for purposes of Article VI of the General Agreement shall involve an objective examination of both (a) the volume of subsidized imports and their effect on prices in the domestic market for like products and (b) the consequent impact of these imports on domestic producers of such products.

Article 6, section 2:

With regard to volume of subsidized imports the investigating authorities shall consider whether there has been a significant increase in subsidized imports, either in absolute terms or relative to production or consumption in the importing signatory. With regard to the effect of the subsidized imports on prices, the investigating authorities shall consider whether there has been significant price undercutting by the subsidized imports as compared with the price of a like product of the importing signatory, or whether the effect of such imports is otherwise to depress prices to a significant degree or prevent price increases, which otherwise would have occurred, to a significant degree. No one or several of these factors can necessarily give decisive guidance.

Article 6, section 4:

It must be demonstrated that the subsidized imports are, through the effects of the subsidy, causing injury within the

considérables aux États-Unis, accumulés de la façon dont nous l'avons décrite, a fait baisser le prix du marché de cette denrée. Ces stocks constituent pour ainsi dire une offre permanente de vente au faible prix de Chicago et peuvent être considérés, de ce fait, être entrés sur le marché du Canada.

^a Comme je l'ai déjà dit, je suis d'avis qu'en vertu de la loi et du code du GATT, le préjudice doit être relié aux importations subventionnées.

^b Comme la Loi sur les mesures spéciales d'importation se préoccupe surtout de l'exécution réglementaire par le Canada de ses obligations en vertu du GATT, on peut certes consulter le texte du code du GATT sur les subventions et les droits compensateurs pour déterminer la marche à suivre en l'absence de critères sur la causalité. Le GATT n'est pas un organisme ayant pour but de contrôler l'application des politiques sociales et économiques des signataires. Il s'occupe du commerce international, des marchandises qui traversent les frontières et des importations. Le GATT considère qu'il est déloyal, sur le plan international, que des importations bénéficient de subventions leur assurant un avantage concurrentiel par rapport aux marchandises du pays dont ils viennent de traverser la frontière.

^d Voici les critères pertinents en vertu du code du GATT. J'ai souligné les mots qui m'ont aidés à en venir à la conclusion que j'ai tirée.

Article 4, section 4:

^e Si, après que des efforts raisonnables auront été déployés pour mener des consultations à leur terme, un signataire, en détermination finale, conclut en établissant l'existence et le montant de la subvention, et qu'en raison des effets de la subvention, les importations subventionnées causent un préjudice, il pourra instituer un droit compensateur conformément aux dispositions du présent article, à moins que la subvention ne soit retirée.

^f Article 6, section 1:

La détermination de l'existence d'un préjudice aux fins de l'article VI de l'Accord général comportera un examen objectif a) du volume des importations subventionnées et de leur effet sur les prix des produits similaires sur le marché intérieur, et b) de l'incidence de ces importations sur les producteurs nationaux de ces produits.

^g Article 6, section 2:

^h Pour ce qui concerne le volume des importations subventionnées, les autorités chargées de l'enquête examineront s'il y a eu augmentation importante des importations subventionnées, soit en quantité absolue, soit par rapport à la production ou à la consommation du signataire importateur. Pour ce qui concerne l'effet des importations subventionnées sur les prix, les autorités chargées de l'enquête examineront s'il y a eu, dans les importations subventionnées, sous-cotation importante du prix par rapport au prix d'un produit similaire du signataire importateur, ou si ces importations ont d'autre manière pour effet de déprimer les prix de façon importante ou d'empêcher de façon importante des hausses de prix qui, sans cela, se seraient produites. Un seul ni même plusieurs de ces éléments ne constitueront pas nécessairement une base de jugement déterminante.

^j Article 6, section 4:

Il doit être démontré que les importations subventionnées causent, par les effets de la subvention, un préjudice au sens

meaning of this Agreement. There may be other factors which at the same time are injuring the domestic industry, and the injuries caused by other factors must not be attributed to the subsidized imports.

While these criteria are not set out in SIMA, it is not by simple coincidence that these criteria were adopted by the Tribunal as its own in Rule 36 of its General Rules of Practice and Procedure. The entire emphasis of the Rule is that of the GATT Code: the relevance of significant increases in Canadian importations of subsidized goods; whether the prices of subsidized goods which enter Canada undercut Canadian prices, whether market share is being taken by imported goods. There is even striking similarity in the wording of Rule 36 to the criteria of the GATT Code.

The most fundamental issue, then, to be decided in the case at bar, as identified by the Tribunal itself and as argued before us by the parties, is whether the Tribunal can make a finding of material injury only when a causal link has been established between subsidized imports into Canada and material injury suffered by the domestic producers of like goods. This, in turn, rests upon whether or not section 42 of SIMA is interpreted in the light of international agreements to which Canada is a party.

The General Agreement on Tariffs and Trade ("GATT") first came into effect in 1947 and has been amplified through the years by a number of more detailed agreements. The Tokyo Round Agreements concluded in 1979 contained the Code on Subsidies and Countervailing Duties ("the Code").³⁶

There was no serious dispute in argument that, if SIMA had to be read in the light of the Code, the Tribunal would have had to find a causal link between the subsidized imports and the material injury. In addition to the articles set out by Member Bissonnette in the excerpt from his decision, *supra*, several sections of article 2 are specific on this point:

³⁶ Articles VI, XVI and XXIII of the GATT, which deal with anti-dumping and countervailing duties, were expanded by the Tokyo Round Agreements. The pertinent Tokyo Round Agreement is the *Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade*, more commonly called the Code on Subsidies and Countervailing Duties.

ou l'entend le présent accord. Il pourra y avoir d'autres éléments qui, au même moment, causent un préjudice à la branche de production nationale, et les préjudices causés par ces autres éléments ne doivent pas être imputés aux importations subventionnées.

^a Même si ces critères ne sont pas exposés dans la Loi sur les mesures spéciales d'importation, ce n'est pas par simple coïncidence que le Tribunal les a adoptés dans sa propre règle 36 de ses règles générales de pratique et procédure. Toute l'orientation de la règle est celle du code du GATT: la pertinence des augmentations sensibles dans les importations canadiennes des marchandises subventionnées qui entrent au Canada permettent de vendre moins cher que les prix canadiens, si les marchandises importées prennent une partie du marché. Il y a même une similitude frappante entre le libellé de la règle 36 et les critères du code du GATT.

^c La question la plus fondamentale à trancher en l'espèce est donc, selon le Tribunal lui-même et suivant les argumentations présentées par les parties, celle de savoir si le Tribunal ne peut conclure au préjudice sensible que lorsqu'un lien de cause à effet a été établi entre les marchandises subventionnées importées au Canada et un préjudice sensible subi par les producteurs nationaux de telles marchandises. Cette question est elle-même tributaire de celle de savoir si l'article 42 de la LMSI doit s'interpréter à la lumière des accords internationaux auxquels le Canada est partie.

^f L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce («le GATT») est entré en vigueur en 1947, et au cours des années plusieurs accords plus détaillés sont venus s'y ajouter. Les Accords du Tokyo Round, qui ont été conclus en 1979, comprenaient le Code des subventions et des droits compensateurs («le Code»)³⁶.

^h Il n'a pas été contesté sérieusement dans les plaidoiries que, la LMSI eût-elle dû être interprétée à la lumière du Code, le Tribunal aurait été dans l'obligation de trouver un lien de causalité entre les importations subventionnées et le préjudice sensible. Outre les articles énumérés par le membre Bissonnette dans le passage précité de sa décision, plusieurs paragraphes de l'article 2 sont explicites en ce qui concerne ce point:

³⁶ Les articles VI, XVI et XXIII du GATT, qui traitent des droits compensateurs et antidumping, ont été étendus par les Accords du Tokyo Round. L'accord du Tokyo Round qui est pertinent est l'*Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* et est le plus souvent appelé Code des subventions et des droits compensateurs.

Article 2

Domestic procedures and related matters

1. Countervailing duties may only be imposed pursuant to investigations initiated (The term "initiated" as used hereinafter means procedural action by which a signatory formally commences an investigation as provided in paragraph 3 of this Article.) and conducted in accordance with the provisions of this Article. An investigation to determine the existence, degree and effect of any alleged subsidy shall normally be initiated upon a written request by or on behalf of the industry affected. The request shall include sufficient evidence of the existence of (a) a subsidy and, if possible, its amount, (b) injury within the meaning of Article VI of the General Agreement as interpreted by this Agreement (Under this Agreement the term "injury" shall, unless otherwise specified, be taken to mean material injury to a domestic industry, threat of material injury to a domestic industry or material retardation of the establishment of such an industry and shall be interpreted in accordance with the provisions of Article 6.) and (c) a causal link between the subsidized imports and the alleged injury. If in special circumstances the authorities concerned decide to initiate an investigation without having received such a request, they shall proceed only if they have sufficient evidence on all points under (a) to (c) above.

4. Upon initiation of an investigation and thereafter, the evidence of both a subsidy and injury caused thereby should be considered simultaneously. In any event the evidence of both the existence of subsidy and injury shall be considered simultaneously (a) in the decision whether or not to initiate an investigation and (b) thereafter during the course of the investigation, starting on a date not later than the earliest date on which in accordance with the provisions of this Agreement provisional measures may be applied. [Emphasis added.]

It seems to me that the words "a causal link between the subsidized imports and the alleged injury" in paragraph 1 and the specification in paragraph 4 that "the evidence of both a subsidy and injury caused thereby should be considered simultaneously" put it beyond argument that any injury found by a signatory has to arise from the effect of subsidized imports and not from subsidization in itself.

Moreover, it is not open to the parties to the agreement to act contrary to the Code, or even to supplement it, with respect to the subsidies of other parties. Article 19, paragraph 1, provides:

Article 19

Final provisions

1. No specific action against a subsidy of another signatory can

Article 2

Procédures internes et questions connexes

1. Il ne pourra être institué de droits compensateurs qu'à la suite d'enquêtes ouvertes (Le terme «ouverte» tel qu'il est utilisé ci-après se réfère à l'action de procédure par laquelle un signataire ouvre formellement une enquête conformément au paragraphe 3 du présent article.) et menées en conformité des dispositions du présent article. Une enquête visant à déterminer l'existence, le degré et l'effet de toute subvention prétendue sera normalement ouverte sur demande présentée par écrit par la branche de production affectée ou en son nom. La demande devra comporter des éléments de preuve suffisants de l'existence a) d'une subvention et, si possible, de son montant, b) d'un préjudice au sens où l'entend l'article VI de l'Accord général, tel qu'il est interprété par le présent accord (Pour les besoins du présent accord, le terme «préjudice» s'entendra, sauf indication contraire, d'un préjudice important causé à une branche de production nationale, d'une menace de préjudice important pour une branche de production nationale ou d'un retard sensible dans la création d'une branche de production nationale; il sera interprété conformément aux dispositions de l'article 6.) et c) d'un lien de causalité entre les importations subventionnées et le préjudice prétendu. Si, dans des circonstances spéciales, les autorités concernées décident d'ouvrir une enquête sans être saisies d'une telle demande, elles n'y procéderont que si elles sont en possession d'éléments de preuve suffisants concernant tous les points visés sous a) à c) ci-dessus.

4. Dès l'ouverture d'une enquête et par la suite, les éléments de preuve relatifs à la fois à la subvention et au préjudice qui en résulte devraient être examinés simultanément. En tout état de cause, les éléments de preuve relatifs à l'existence d'une subvention ainsi que d'un préjudice seront examinés simultanément a) pour décider si une enquête sera ouverte ou non, et b) par la suite, pendant l'enquête, à compter d'une date qui ne sera pas postérieure au premier jour où, conformément aux dispositions du présent accord, des mesures provisoires peuvent être appliquées.

Il me semble que les termes «un lien de causalité entre les importations subventionnées et le préjudice prétendu» figurant au paragraphe 1 et la directive du paragraphe 4 selon laquelle «des éléments de preuve relatifs à la fois à la subvention et au préjudice qui en résulte devraient être examinés simultanément» établissent incontestablement que le préjudice constaté par un signataire doit être causé par les importations subventionnées et non par le subventionnement lui-même.

De plus, les parties à l'accord ne peuvent contrevenir au Code, ou même le compléter, en ce qui concerne les subventions d'autres parties. Le paragraphe 1 de l'article 19 déclare:

Article 19

Dispositions finales

1. Il ne pourra être prise aucune mesure particulière contre une

be taken except in accordance with the provisions of the General Agreement, as interpreted by the Agreement. (This paragraph is not intended to preclude action under relevant provisions of the General Agreement, where appropriate.)³⁷

In sum, I find the interpretation of the Code crystal-clear as to national action against the subsidies of other countries: countervailing duties can be imposed only where there is "a causal link between the subsidized imports and the alleged injury." All signatories are bound to this standard.

The *Special Import Measures Act*, which came into effect by proclamation in Canada on December 1, 1984, replaced the *Anti-dumping Act* [R.S.C. 1970, c. A-15] which had been in effect from January 1, 1969. There is no recital to the Act to indicate its precise relationship with the GATT and the Code. It nevertheless refers directly to the Code in several key areas.

One of these references has already been set out in the text of subsection 3 of section 42 itself, which provides that "The Tribunal . . . shall take fully into account the provisions of . . . paragraph 7 of Article 6" of the Code, which is as follows:

Article 6

7. In exceptional circumstances the territory of a signatory may, for the production in question, be divided into two or more competitive markets and the producers within each market may be regarded as a separate industry if (a) the producers within such market sell all or almost all of their production of the product in question in that market, and (b) the demand in that market is not to any substantial degree supplied by producers of the product in question located elsewhere in the territory. In such circumstances injury may be found to exist even where a major portion of the total domestic industry is not injured provided there is a concentration of subsidized imports into such an isolated market and provided further that the subsidized imports are causing injury to the producers of all or almost all of the production within such market. [Emphasis added.]

This reference, it is true, is only with respect to subdividing the total domestic market into regional

³⁷ No other relevant provision was drawn to the Court's attention, nor have I found any such.

subvention accordée par un autre signataire, si ce n'est conformément aux dispositions de l'Accord général tel qu'il est interprété par le présent accord. (Ce paragraphe ne vise pas à empêcher que des mesures soient prises, dans les cas appropriés, au titre d'autres dispositions pertinentes de l'Accord général³⁷.)

a

En résumé, je considère que le Code est parfaitement clair en ce qui concerne les contre-mesures nationales visant les subventions d'autres pays: des droits compensateurs ne peuvent être imposés que lorsqu'il existe «un lien de causalité entre les importations subventionnées et le préjudice pré-tendu». Tous les signataires sont liés par ce critère.

b

c

La *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, qui est entrée en vigueur par proclamation le 1^{er} décembre 1984, a remplacé la *Loi antidumping* [S.R.C. 1970, chap. A-15], qui était en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1969. La Loi ne comporte aucun attendu indiquant précisément quelle est sa relation avec le GATT et avec le Code. Elle renvoie néanmoins directement au Code dans plusieurs domaines clés.

d

e

Une de ces mentions figure au paragraphe 3 de l'article 42 lui-même, qui prévoit que «le Tribunal tient compte . . . [du] paragraphe 7 de l'article 6» du Code, qui est ainsi libellé:

f

Article 6

g

7. Dans des circonstances exceptionnelles, le territoire d'un signataire pourra, en ce qui concerne la production en question, être divisé en deux ou plusieurs marchés compétitifs, et les producteurs à l'intérieur de chaque marché pourront être considérés comme constituant une branche de production distincte, si a) les producteurs d'un tel marché vendent la totalité ou la quasi-totalité de leur production du produit en question sur ce marché et si b) la demande sur ce marché n'est pas satisfaite dans une mesure substantielle par les producteurs du produit en question implantés dans d'autres parties du territoire. Dans de telles circonstances, il pourra être constaté qu'il y a préjudice même s'il n'est pas causé de préjudice à une proportion majeure de la branche de production nationale totale, à la condition qu'il y ait une concentration d'importations subventionnées sur un de ces marchés isolés, et qu'en outre les importations subventionnées causent un préjudice aux producteurs de la totalité ou de la quasi-totalité de la production à l'intérieur de ce marché.

h

i

Il est vrai que cette mention ne vise que la subdivision du marché national dans son ensemble en

³⁷ Aucune autre disposition pertinente n'a été portée à l'attention de la Cour, et je n'en ai point trouvée.

markets, but the incorporation by reference of the term "subsidized imports" and of the concept that it is the subsidized imports that are causing injury to the producers involve a more fundamental incorporation of the Code itself. Moreover, to exclude British Columbia from the affected market, the CIT in the case at bar had to have recourse to this provision of the Code.

The definition section (subsection 2(1)) of SIMA identifies "Subsidies and Countervailing Duties Agreement" as the international agreement of December 17, 1979, which I am referring to as the Code. Subsection 2(5) then provides as follows:

2. ...

(5) The Deputy Minister, in considering any question relating to the interpretation or application of the definition "subsidized goods" or "subsidy" or the expression "export subsidy", shall take fully into account the provisions of Articles 9 and 11 of the Subsidies and Countervailing Duties Agreement.

Articles 9 and 11 of the Code are as follows:

Article 9

Export subsidies on products other than certain primary products

1. Signatories shall not grant export subsidies on products other than certain primary products.
2. The practices listed in points (a) to (l) in the Annex are illustrative of export subsidies.³⁸

. . . .

Article 11

Subsidies other than export subsidies

1. Signatories recognize that subsidies other than export subsidies are widely used as important instruments for the promotion of social and economic policy objectives and do not intend to restrict the right of signatories to use such subsidies to achieve these and other important policy objectives which they consider desirable. Signatories note that among such objectives are:

- (a) the elimination of industrial, economic and social disadvantages of specific regions,
- (b) to facilitate the restructuring, under socially acceptable conditions, of certain sectors, especially where this has become necessary by reason of changes in trade and economic policies, including international agreements resulting in lower barriers to trade,
- (c) generally to sustain employment and to encourage re-training and change in employment,

³⁸ I do not set out these illustrative export subsidies as I do not believe they are necessary for the argument.

différents marchés régionaux, mais l'incorporation par renvoi du terme «importations subventionnées» ainsi que du concept suivant lequel ce sont les importations subventionnées qui causent un préjudice aux producteurs implique plus fondamentalement l'incorporation du Code lui-même. De plus, pour exclure la Colombie-Britannique du marché touché, le TCI a dû en l'espèce avoir recours à cette disposition du Code.

L'article de la LMSI prévoyant les définitions (le paragraphe 2(1)) désigne par le terme «Accord» l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs signé le 17 décembre 1979—que j'appelle «le Code». Le paragraphe 2(5) déclare ensuite:

2. ...

(5) En interprétant et en appliquant la définition de «marchandises subventionnées» ou de «subvention» ou l'expression «subvention à l'exportation», le sous-ministre doit tenir compte des dispositions des articles 9 et 11 de l'Accord.

Les articles 9 et 11 du Code sont ainsi libellés:

Article 9

Subventions à l'exportation de produits autres que certains produits primaires

1. Les signataires n'accorderont pas de subventions à l'exportation de produits autres que certains produits primaires.
2. Les pratiques énumérées aux points a) à l) de l'annexe sont des exemples de subventions à l'exportation.³⁸

. . . .

Article 11

Subventions autres que les subventions à l'exportation

1. Les signataires reconnaissent que des subventions autres que les subventions à l'exportation constituent d'importants instruments, largement utilisés afin de poursuivre des objectifs de politique sociale et économique, et ils n'entendent pas restreindre le droit des signataires de recourir à de telles subventions pour atteindre ces objectifs et d'autres objectifs importants de politique qu'ils jugent souhaitables. Les signataires notent que ces objectifs sont entre autres les suivants:

- a) éliminer les handicaps industriels, économiques et sociaux de certaines régions,
- b) faciliter la restructuration de certains secteurs dans des conditions socialement acceptables, surtout lorsqu'elle est devenue nécessaire en raison de modifications des politiques commerciales et économiques, y compris celles qui résultent d'accords internationaux entraînant un abaissement des obstacles au commerce,
- c) d'une manière générale, soutenir l'emploi et encourager le recyclage et le reclassement des travailleurs,

³⁸ Ne considérant pas que ces exemples de subventions à l'exportation soient nécessaires aux présents motifs, je ne les reproduis pas.

- (d) to encourage research and development programmes, especially in the field of high-technology industries,
- (e) the implementation of economic programmes and policies to promote the economic and social development of developing countries,
- (f) redeployment of industry in order to avoid congestion and environmental problems.

2. Signatories recognize, however, that subsidies other than export subsidies, certain objectives and possible form of which are described, respectively, in paragraphs 1 and 3 of this Article, may cause or threaten to cause injury to a domestic industry of another signatory or serious prejudice to the interests of another signatory or may nullify or impair benefits accruing to another signatory under the General Agreement, in particular where such subsidies would adversely affect the conditions of normal competition. Signatories shall therefore seek to avoid causing such effects through the use of subsidies. In particular, signatories, when drawing up their policies and practices in this field, in addition to evaluating the essential internal objectives to be achieved, shall also weigh, as far as practicable, taking account of the nature of the particular case, possible adverse effects on trade. They shall also consider the conditions of world trade, production (e.g. price, capacity utilization, etc.) and supply in the product concerned.

3. Signatories recognize that the objectives mentioned in paragraph 1 above may be achieved, *inter alia*, by means of subsidies granted with the aim of giving an advantage to certain enterprises. Examples of possible forms of such subsidies are: government financing of commercial enterprises, including grants, loans or guarantees; government provision or government financed provision of utility, supply distribution and other operational or support services or facilities; government financing of research and development programmes; fiscal incentives; and government subscription to, or provision of, equity capital.

Signatories note that the above form of subsidies are normally granted either regionally or by sector. The enumeration of forms of subsidies set out above is illustrative and non-exhaustive, and reflects these currently granted by a number of signatories to this Agreement.

Signatories recognize, nevertheless, that the enumeration of forms of subsidies set out above should be reviewed periodically and that this should be done, through consultations, in conformity with the spirit of Article XVI:5 of the General Agreement.

4. Signatories recognize further that, without prejudice to their rights under this Agreement, nothing in paragraphs 1-3 above and in particular the enumeration of forms of subsidies creates, in itself, any basis for action under the General Agreement, as interpreted by this Agreement.

To my mind the distinction between export subsidies and subsidies for the promotion of social and

- d) encourager les programmes de recherche et développement, surtout dans le domaine des industries de technologie avancée,
- e) mettre en œuvre des programmes et des politiques économiques afin de promouvoir le développement économique et social des pays en voie de développement,
- f) redéployer l'industrie afin d'éviter les problèmes d'encombrement et d'environnement.

2. Les signataires reconnaissent toutefois que les subventions autres que les subventions à l'exportation, dont certains objectifs et formes possibles sont décrits respectivement aux paragraphes 1 et 3 du présent article, peuvent causer ou menacer de causer un préjudice à une branche de production nationale d'un autre signataire ou un préjudice sérieux aux intérêts d'un autre signataire, ou annuler ou compromettre des avantages résultant de l'Accord général pour un autre signataire, en particulier lorsqu'elles influeraient défavorablement sur les conditions de concurrence normale. En conséquence, les signataires s'efforceront d'éviter de causer de tels effets en usant de subventions. En particulier, lorsqu'ils élaboreront leurs politiques et pratiques en la matière, non seulement les signataires évalueront les objectifs essentiels à atteindre sur le plan interne, mais encore pèseront autant que faire se pourra, en tenant compte des particularités de chaque cas, les effets défavorables qui pourraient en résulter pour le commerce. Ils prendront également en considération la situation mondiale du commerce, de la production (par exemple prix, utilisation des capacités, etc.) et de l'offre du produit en question.

3. Les signataires reconnaissent que les objectifs mentionnés au paragraphe 1 ci-dessus peuvent être atteints, notamment, par le moyen de subventions accordées en vue de conférer un avantage à certaines entreprises. Ces subventions peuvent revêtir différentes formes, par exemple: financement par les autorités publiques d'entreprises commerciales, y compris sous la forme de dons, prêts ou garanties; fourniture par les autorités publiques, ou financement par ces autorités, de services publics, de distribution d'approvisionnements et autres services ou moyens matériels d'exploitation ou d'infrastructure; financement par les autorités publiques de programmes de recherche et développement; incitations fiscales; souscription ou participation des autorités publiques au capital social.

Les signataires notent que les formes de subventions susmentionnées sont normalement accordées par région ou par secteur. La liste ci-dessus de ces formes est exemplative et non exhaustive; elle comprend les subventions qu'accordent actuellement un certain nombre de signataires du présent accord.

Les signataires reconnaissent néanmoins que la liste ci-dessus des formes de subvention devrait faire l'objet d'un examen périodique et qu'il conviendrait de procéder à cet examen par voie de consultations, conformément à l'esprit de l'article XVI, paragraphe 5, de l'Accord général.

4. Les signataires reconnaissent en outre que, sans préjudice des droits qui découlent pour eux du présent accord, aucune des dispositions des paragraphes 1 à 3 ci-dessus, ni en particulier la liste des formes de subvention, ne crée en soi une base en vue d'une action au titre de l'Accord général, tel qu'il est interprété par le présent accord.

À mon sens, est de première importance la distinction entre les subventions à l'exportation et

economic policy objectives, set out by Article 11, paragraph 1, of the Code and incorporated by reference in SIMA, is of capital importance. It is true that the other paragraphs of Article 11 recognize that these other subsidies may nevertheless have export consequences, but this is by way of admonition to exporting countries (“Signatories shall therefore seek to avoid causing such effects through the use of subsidies”) rather than by way of founding any challenge to such other subsidies by importing countries. It seems to me that this is spelled out by paragraph 4, which establishes that nothing in the previous paragraph “creates, in itself, any basis for action” under the GATT. I cannot come to any other conclusion, then, than that the Deputy Minister is required by subsection 2(5) of SIMA, in considering the question of subsidized goods, to take fully into account that subsidies for the promotion of social and economic policy objectives, do not found any retaliatory action. This would appear to involve an acceptance of the whole scheme of the Code, which requires a causal connection between subsidized imports and domestic injury.

By section 7 SIMA also requires the Governor in Council to obtain authority from the Committee of Signatories under Article 16 of the Code before imposing countervailing duties on goods found by the Deputy Minister to be subsidized. Since the Committee on Subsidies and Countervailing Measures under Article 16 is said in that Article to “afford signatories the opportunity of consulting on any matters relating to the operation of the Agreement or the furtherance of its objectives”, this authorization is presumably a procedural rather than a substantive one.

The words of subsection 42(1), if taken in their most literal sense, viz., “The Tribunal . . . shall make inquiry . . . as to whether the . . . subsidizing of the goods (i) has caused, is causing or is likely to cause material injury”, and without regard to the words omitted from this quotation, might be said unambiguously to allow consideration of subsidization of goods in another country and material injury to producers in Canada without

les subventions visant la poursuite d’objectifs de politique sociale et économique qui se trouvent énumérées au paragraphe 1 de l’article 11 du Code et incorporées par renvoi à la LMSI. Il est vrai que les autres paragraphes de l’article 11 reconnaissent que ces autres subventions peuvent néanmoins avoir des conséquences sur les exportations, mais ils le font au moyen d’une admonestation (les signataires s’efforceront d’éviter de causer de tels effets en usant de subventions) plutôt qu’en instituant un recours en contestation de ces autres subventions à l’usage des pays importateurs. Le paragraphe 4, qui établit qu’aucune des dispositions du paragraphe précédent «ne crée en soi une base en vue d’une action» fondée sur le GATT, me semble énoncer un tel principe. Je ne puis donc faire autrement que conclure qu’en vertu du paragraphe 2(5) de la LMSI, le sous-ministre est tenu, lorsqu’il examine la question des marchandises subventionnées, de tenir compte du fait que les subventions visant des objectifs de politique sociale et économique ne donnent lieu à aucune action en contestation. Ceci semblerait impliquer une acceptation de l’ensemble de l’économie du Code, qui exige un lien de causalité entre les importations subventionnées et le préjudice national subi.

La LMSI exige également à l’article 7 que le gouverneur en conseil obtienne l’autorisation du comité des signataires conformément à l’article 16 du Code avant d’imposer des droits compensateurs à l’égard de marchandises dont le sous-ministre a conclu qu’elles étaient subventionnées. Comme il est dit à l’article 16 que le comité des subventions et mesures compensatoires institué en vertu de cet article «donnera aux signataires la possibilité de procéder à des consultations sur toute question concernant l’application de l’accord ou la poursuite de ses objectifs», l’on doit présumer que cette autorisation est une question de procédure plutôt qu’une question de fond.

Si l’on considère les termes du paragraphe 42(1) «de Tribunal fait enquête . . . [sur la question de savoir] . . . si le . . . subventionnement . . . [des marchandises] . . . (i) soit cause, a causé ou est susceptible de causer un préjudice sensible» dans leur sens le plus littéral et à l’exclusion des autres termes de cette disposition, l’on peut dire qu’ils permettent de façon non ambiguë l’examen du subventionnement de marchandises pratiqué par

regard to importation. But even the most extreme form of the plain meaning rule would not allow scattered words to establish the interpretation of a statute. In fact, this Court has held that words must be taken in their total context: *Lor-Wes Contracting Ltd. v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 346, at page 352; (1985), 60 N.R. 321 (C.A.), at page 325; *Cashin v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1988] 3 F.C. 494 (C.A.); *Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1989] 1 F.C. 47 (C.A.); *Nova, An Alberta Corporation v. Minister of National Revenue* (1988), 87 N.R. 101; (1988), 20 F.T.R. 240 (F.C.A.).

Among the words omitted above is a reference to the fact that the Tribunal process commences with a notice of a preliminary determination of subsidizing by the Deputy Minister, viz., "The Tribunal, forthwith after receipt by the Secretary pursuant to subsection 38(2) of a notice of a preliminary determination of dumping or subsidizing in respect of goods". The Deputy Minister must, as we have seen, in this preliminary determination take account of Article 11 of the GATT Code. Moreover, the Tribunal itself under subsection 42(3) had to look to the Code for the regional market approach the majority adopted.

The statement of the then Minister of State (Finance), Honourable Roy MacLaren, introducing SIMA in the House of Commons on May 23, 1984, is also relevant. The Minister said (Canada, *House of Commons Debates*, at pages 3968-3969):

Before going into details, I should like to recall the purpose of the legislative changes proposed. They are designed to ensure that the Government has the necessary authority to take greater advantage of our rights under the General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, and of the agreements on non-tariff measures negotiated during the Tokyo Round of multilateral trade negotiations which was concluded in 1979, in particular the agreements on anti-dumping and countervailing duties. They are particularly aimed at ensuring that Canada is equipped to deal effectively with injurious import competition and other trade problems. They will ensure that Canada's procedures are as effective as those of our main trading partners who have already adopted similar legislation.

un autre pays et du préjudice sensible subi par les producteurs œuvrant au Canada indépendamment de la question de l'importation. Cependant, même dans sa version la plus extrême, la règle du sens manifeste ne permet pas l'interprétation d'une loi à partir de mots pris ici et là. En fait, cette Cour a conclu que les mots interprétés doivent l'être en fonction de l'ensemble du contexte dans lequel ils s'inscrivent: *Lor-Wes Contracting Ltd. c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 346, à la page 352; (1985), 60 N.R. 321 (C.A.), à la page 325; *Cashin c. Société Radio-Canada*, [1988] 3 C.F. 494 (C.A.); *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1989] 1 C.F. 47 (C.A.); et *Nova, An Alberta Corporation c. Ministre du Revenu national* (1988), 87 N.R. 101; (1988), 20 F.T.R. 240 (C.A.F.).

Les termes omis ci-haut comprennent la mention que l'instance instruite par le Tribunal commence par la réception d'un avis de décision provisoire de subventionnement du sous-ministre; ainsi est-il déclaré: «Dès réception par le secrétaire de l'avis de décision provisoire de dumping ou de subventionnement prévu au paragraphe 38(2)». Dans une décision préliminaire, le sous-ministre doit, comme nous l'avons vu, tenir compte de l'article 11 du Code du GATT. De plus, le Tribunal était lui-même tenu, en vertu du paragraphe 42(3), de tenir compte du Code en ce qui concerne l'approche du marché régional adoptée par la majorité.

La déclaration faite le 23 mai 1984 lors de la présentation de la LMSI à la Chambre des communes par le ministre d'État (Finances) de l'époque, l'honorable Roy MacLaren, est également pertinente. Le ministre a dit (Canada, *Débats de la Chambre des communes*, aux pages 3968 et 3969):

Avant d'entrer dans les détails, j'aimerais expliquer le but des modifications législatives proposées. Elles visent à donner au gouvernement le pouvoir nécessaire pour profiter encore plus de nos droits aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce—le GATT— et des accords sur les mesures non tarifaires conclus lors des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round en 1979, surtout les accords sur les droits antidumping et les droits compensateurs. Ces modifications visent avant tout à donner au Canada les moyens de déjouer la concurrence déloyale des importations et d'affronter d'autres problèmes commerciaux. Elles garantiront que nos méthodes sont aussi efficaces que celles de nos principaux partenaires commerciaux qui ont déjà adopté des lois semblables.

Under the current regime, the Department of National Revenue is responsible for investigating dumping and subsidization where they are of the opinion that the alleged dumping or subsidization is causing injury to Canadian producers. The Anti-dumping Tribunal, which will be renamed the Canadian Import Tribunal under the proposed Act, conducts the formal inquiry into the alleged injury. I should stress here that Canada's international obligations under the GATT require that anti-dumping or countervailing duties be imposed only where it has been determined that there is a direct link between the dumped or subsidized imports and the material injury to Canadian producers.

Although such a ministerial statement is not yet admissible to indicate Parliament's intention in passing the legislation, it may be used to expose the mischief, event or condition to which Parliament was directing its attention: *Lor-Wes Contracting, supra*, at pages 355 F.C.; 326 N.R.; *Thomson v. Canada* (1988), 84 N.R. 169 (F.C.A.), at pages 184-185. In the present case the mischief is evidently Canada's lack of procedures "as effective as those of our main trading partners" who have already implemented the Tokyo Round under the GATT. Indirectly, this emphasizes the tie between SIMA and the Code.

The most authoritative statement is our law with respect to the interpretation of domestic law *vis-à-vis* international conventional law is, I believe, that of Diplock L.J. (as he then was) in *Salomon v. Comrs. of Customs and Excise*, [1966] 3 All E.R. 871 (C.A.), at pages 875-876:

Where by a treaty Her Majesty's Government undertakes either to introduce domestic legislation to achieve a specified result in the United Kingdom or to secure a specified result which can only be achieved by legislation, the treaty, since in English law it is not self-operating, remains irrelevant to any issue in the English courts until Her Majesty's Government has taken steps by way of legislation to fulfil its treaty obligations. Once the government has legislated, which it may do in anticipation of the coming into effect of the treaty as it did in this case, the court must in the first instance construe the legislation, for that is what the court has to apply. If the terms of the legislation are clear and unambiguous, they must be given effect to whether or not they carry out Her Majesty's treaty obligations, for the sovereign power of the Queen in Parliament extends to breaking treaties (see *Ellerman Lines, Ltd. v. Murray* ([1930] All E.R. Rep. 503; [1931] A.C. 126.), and any remedy for such a breach of an international obligation lies in a forum other than Her Majesty's own courts. If the terms of the legislation are not clear, however, but are reasonably capable of more than one meaning, the treaty itself becomes relevant, for

En vertu du régime actuel, le ministère du Revenu national est chargé de faire enquête sur le dumping et le subventionnement de marchandises, s'il estime que cela cause un préjudice aux producteurs canadiens. Le Tribunal antidumping, qui s'appellera Tribunal canadien des importations en vertu du projet de loi, se chargera de l'enquête officielle sur le préjudice présumé. Je souligne qu'en vertu des obligations internationales qui incombent au Canada dans le cadre du GATT, on ne doit imposer des droits antidumping ou compensateurs que si l'on détermine qu'il existe un rapport direct entre les marchandises sous-évaluées ou subventionnées et le préjudice sensible causé aux producteurs canadiens.

Bien qu'une telle déclaration ministérielle ne soit pas à ce jour admissible pour indiquer quelle intention animait le Parlement lorsqu'il a édicté une loi, elle peut être utilisée pour exposer le désordre, le malaise ou l'état des choses que visait le législateur: *Lor-Wes Contracting*, précité, aux pages 355 C.F.; 326 N.R.; *Thomson c. Canada* (1988), 84 N.R. 169 (C.A.F.), aux pages 184 et 185. Dans le présent cas, le désordre visé est évidemment le défaut au Canada de méthodes «aussi efficaces que celles de nos principaux partenaires» ayant déjà mis en œuvre les accords du Tokyo Round conclus sous le régime du GATT. Indirectement, ce facteur met en relief le lien existant entre la LMSI et le Code.

La déclaration faisant le plus autorité dans notre droit en ce qui concerne la question de l'interprétation de la loi nationale au regard du droit international conventionnel est, à mon sens, celle prononcée par le lord juge Diplock (c'était alors son titre) dans l'arrêt *Salomon v. Comrs. of Customs and Excise*, [1966] 3 All E.R. 871 (C.A.), aux pages 875 et 876:

[TRADUCTION] Lorsque le gouvernement de Sa Majesté s'engage dans un traité soit à édicter une législation nationale en vue de réaliser au Royaume-Uni un objectif déclaré soit à assurer un résultat donné qui ne peut être déclaré que par voie législative, le traité en question, ne pouvant prendre effet par lui-même selon le droit anglais, demeure non pertinent à toute question soumise aux tribunaux anglais tant que Sa Majesté n'a pas pris des mesures législatives pour remplir les obligations assumées dans le traité. Une fois que le gouvernement a légiféré, comme il est habilité à le faire, en prévision de l'entrée en vigueur du traité—ainsi qu'il l'a fait en l'espèce—le tribunal saisi doit tout d'abord interpréter la législation concernée, puisque son rôle est de l'appliquer. Lorsque le libellé de la législation est clair et non ambigu, ses dispositions doivent recevoir leur plein effet qu'elles mettent ou non en œuvre les obligations assumées par Sa Majesté dans le traité, puisque le pouvoir souverain de la Reine du chef du Parlement s'étend à la violation des traités (voir *Ellerman Lines, Ltd. v. Murray* ([1930] All E.R. Rep. 503; [1931] A.C. 126), et que les recours opposables à un tel manquement à une obligation internationale

there is a prima facie presumption that Parliament does not intend to act in breach of international law, including therein specific treaty obligations; and if one of the meanings which can reasonably be ascribed to the legislation is consonant with the treaty obligations and another or others are not, the meaning which is consonant is to be preferred. Thus, in case of lack of clarity in the words used in the legislation, the terms of the treaty are relevant to enable the court to make its choice between the possible meanings of these words by applying this presumption.

If this were the whole of the test, I would conclude that, in the case at bar, if subsection 42(1) is not clearly an implementation of the Code, it is at the very least doubtful in meaning. Certainly, when read as a whole, it cannot be said to be "clear and unambiguous" that the injury does not have to be caused by subsidized imports, i.e., that it is not in conformity with the Code.

However, in point of fact Diplock L.J. went on to allow considerations such as the identity of the subject-matter of the statute and the convention to determine the relationship (at page 876):

It has been argued that the terms of an international convention cannot be consulted to resolve ambiguities or obscurities in a statute unless the statute itself contains either in the enacting part or in the preamble an express reference to the international convention which it is the purpose of the statute to implement. The learned judge seems to have been persuaded that *Ellerman Lines, Ltd. v. Murray* ([1930] All E.R. Rep. 503; [1931] A.C. 126.) was authority for this proposition; but, with respect it is not. The statute with which that case was concerned did refer to the convention. The case is authority only for the proposition for which I have already cited it. MAUGHAM, L.J., in *Hogg v. Toye & Co.* ([1935] All E.R. Rep. 618 at p. 625; [1935] Ch. 497 at p. 520.), clearly took the view that it was unnecessary that there should be an express reference to the convention in the statute itself, if it was apparent from a comparison of the subject matter of the statutory provision and the convention that the former was enacted to carry out Her Majesty's Government's obligations in international law under the convention. I can see no reason in comity, or common sense for imposing such a limitation on the right and duty of the court to consult an international convention to resolve ambiguities and obscurities in a statutory enactment. If from extrinsic evidence it is plain that the enactment was intended to fulfil Her Majesty's Government's obligations under a particular convention, it matters not that there is no express reference to the convention in the statute. One must not presume that Parliament intend to break an international convention merely

ressortissent à une instance autre que les cours de Sa Majesté elle-même. Si toutefois les termes de la législation ne sont pas clairs, et sont raisonnablement susceptibles de plus d'une interprétation, le traité lui-même devient pertinent, puisqu'il existe la présomption prima facie que le Parlement n'a pas l'intention d'agir en violation du droit international, y compris les obligations particulières des traités; et si une des interprétations raisonnables de la disposition législative visée est en harmonie avec les obligations prévues au traité tandis qu'une autre ou d'autres ne le sont pas, l'interprétation qui est compatible avec le traité doit être privilégiée. Ainsi, lorsque le libellé d'une législation n'est pas clair, les termes du traité sont pertinents en permettant à la cour d'appliquer une telle présomption dans son choix entre les différentes interprétations possibles des dispositions législatives visées.

Si tel était le critère dans son entier, je conclurais en l'espèce qu'en supposant que le paragraphe 42(1) ne vise pas la mise en œuvre du Code, la signification de cette disposition est à tout le moins très douteuse. Il est certain que cet article dans son ensemble ne peut être interprété comme disant de façon claire et non ambiguë que le préjudice visé ne doit pas obligatoirement être causé par les importations subventionnées—c'est-à-dire comme n'étant pas conforme au Code.

Toutefois, le lord juge Diplock a effectivement permis dans la suite de son propos que des considérations telles l'identité de l'objet de la loi et de la convention déterminent la relation entre ces deux entités (à la page 876):

[TRADUCTION] Il a été soutenu que les dispositions d'une convention internationale ne peuvent être consultées aux fins de résoudre les ambiguïtés ou d'éclaircir les points obscurs d'une loi que si cette loi elle-même comporte soit dans son dispositif soit dans son préambule une mention expresse de la convention internationale que la loi a pour objet de mettre en œuvre. Le juge semble avoir été convaincu que l'arrêt *Ellerman Lines, Ltd. v. Murray* ([1930] All E.R. Rep. 503; [1931] A.C. 126.) appuie cette proposition; mais, avec déférence, tel n'est pas le cas. La loi qui était visée dans cet arrêt faisait effectivement référence à la convention. Cet arrêt n'appuie que la proposition à l'égard de laquelle je l'ai déjà cité. Le lord juge MAUGHAM, dans l'arrêt *Hogg v. Toye & Co.* ([1935] All E.R. Rep. 618, à la p. 625; [1935] Ch. 497, à la p. 520.), a clairement opté pour le point de vue qu'il n'était pas nécessaire que la loi elle-même réfère expressément à la convention si la comparaison des objets de la disposition concernée de la loi et de la convention révèle manifestement que la loi a été édictée afin de mettre en œuvre les obligations assumées par le gouvernement de Sa Majesté en droit international en vertu de la convention. Je ne vois aucun motif de courtoisie ou motif fondé sur le sens commun pour lequel nous devrions imposer une telle limitation à l'égard du droit et du devoir de la cour de consulter une convention internationale afin de résoudre les ambiguïtés et les difficultés d'une disposition édictée par une loi. Lorsque la preuve extrinsèque révèle clairement que cet acte législatif visé était destiné à remplir les obligations assumées par Sa Majesté

because it does not say expressly that it is intending to observe it. Of course, the court must not merely guess that the statute was intended to give effect to a particular international convention. The extrinsic evidence of the connexion must be cogent. Here we have a convention dealing specifically and exclusively with one narrow topic, the method of valuation of imported goods for the purpose of assessing ad valorem customs duties. Section 258 of, and Sch. 6 to, the Customs and Excise Act, 1952, deal specifically and exclusively with the same narrow topic. The terms of the statute and convention are nearly identical, save that the statute omits the "Interpretative Notes to the Definition of Value" which appear in the convention. The inference that the statute was intended to embody the convention is irresistible, even without reference to its legislative history, to which RUSSELL, L.J., will refer. In my view, we can refer to the convention to resolve ambiguities or obscurities of language in the section of, and the Schedule to, the statute.

In the same case, Lord Denning M.R., painting with a broader brush, said simply (at page 874):

[W]e ought always to interpret our statutes so as to be in conformity with international law. Our statute does not in terms incorporate the convention, nor refer to it; but that does not matter.

In the case at bar it is not merely a comparison of the subject-matter of the statute and the convention that leads to the conclusion that SIMA was enacted to implement the Code. It is, most particularly, the quantity and the quality of the incorporation of the Code by SIMA to the point that principal concepts of the Code (i.e. subsidized imports, subsidized imports causing injury to the domestic producers, tolerance of subsidies other than export subsidies) have been adopted. In sum, the Act is so enmeshed with the Code that it must be taken to be an implementation and reflection of it. It must therefore be presumed that Parliament intended that SIMA should be interpreted in accordance with the Code. Consequently, to the extent that the majority decision of CIT depended upon an interpretation of SIMA contrary to the Code it was vitiated by error of law.

Counsel for the interveners argued in the alternative that the majority decision could be upheld on the basis of a rationale consistent with Canada's

aux termes d'un accord particulier, il n'importe pas qu'aucune mention expresse de cet accord ne soit faite dans la loi. Le seul fait que le Parlement ne mentionne pas expressément son intention d'observer les dispositions d'un accord international ne permet pas de présumer qu'il entend le violer. La cour ne doit évidemment pas se fonder sur de simples suppositions pour dire qu'une loi est destinée à mettre en œuvre une convention internationale particulière. La preuve extrinsèque de la connexion doit être forte. En l'espèce, nous nous trouvons en présence d'une convention traitant précisément et exclusivement d'une question restreinte: la méthode d'évaluation des marchandises importées qui doit être utilisée dans la fixation des droits de douane ad valorem. L'article 258 et l'annexe 6 de la Customs and Excise Act, 1952 traitent précisément et exclusivement de cette même question restreinte. Les termes utilisés dans la loi et la convention sont presque identiques, à part le fait que la loi omet les «Interpretative Notes to the Definition of Value» figurant dans la convention. L'on ne peut faire autrement qu'inférer que la loi était destinée à mettre la convention en application et ce, même en ne tenant pas compte de la genèse législative, à laquelle le lord juge RUSSELL fera référence. À mon avis, nous sommes justifiés de nous reporter à la convention pour résoudre les ambiguïtés ou difficultés présentes par les termes de l'article et de l'annexe concernés de la loi.

Dans ce même arrêt, le maître des rôles lord Denning, tenant des propos à caractère plus général, a simplement dit (à la page 874):

[TRANSCRIPTION] [N]ous devrions toujours donner à nos lois une interprétation conforme au droit international. La loi soumise à notre examen n'incorpore pas expressément la convention ni n'y fait référence; mais cela n'a pas d'importance.

En l'espèce, la comparaison des objets de la Loi et de la convention n'est pas le seul élément conduisant à la conclusion que la LMSI a été édictée pour mettre le Code en application. Cette conclusion s'impose plus particulièrement par la quantité et la qualité des dispositions de la LMSI incorporant celles du Code, au point où les principaux concepts du Code (c.-à-d. les importations subventionnées, les importations subventionnées causant un préjudice aux producteurs nationaux, la tolérance à l'égard des subventions autres que les subventions aux exportations) ont été adoptés. En somme, la Loi et le Code sont si liés que celle-ci doit être considérée comme le mettant en œuvre et le reflétant. L'on doit donc présumer que le Parlement a eu l'intention que la LMSI soit interprétée conformément au Code. En conséquence, la décision de la majorité du TCI était viciée par une erreur de droit dans la mesure où elle dépendait d'une interprétation de la LMSI contraire au Code.

Les avocats des intervenants ont soutenu subsidiairement que la décision de la majorité pouvait être maintenue pour des motifs compatibles avec les

international obligations. This contention makes necessary a close look at the majority decision.

The majority's first statement of the issue appears to be cast in terms of subsidization in the United States rather than of importation into Canada (Appeal Book, at page 139):

The essential question to be addressed is whether the operation of the 1985 U.S. Food Security Act, which, as the Deputy Minister found, subsidized grain corn produced in the United States, was such as to cause prices in Canada to decline to levels judged to be of a material nature. Other indicia of injury normally considered, such as increased imports and loss of sales and employment, are not present in this case because Canadian corn producers have accepted lower prices in order to maintain sales in the face of the potential inflow of low-priced U.S. corn.

The factual situation, as outlined by the Tribunal majority, is that because grain-corn movement between Canada and the United States is essentially unrestricted, because U.S. corn production dwarfs that of Canada (Canadian production being somewhat less than 4 percent of U.S. output), and because Canadian health requirements make the United States the only viable source for imported grain corn, domestic prices in Canada are determined in large measure by prices and events in the United States. The majority inclined to the view that the Chicago Board of Trade price is effectively the world price.

It is common ground that prices have declined substantially since mid-1985 and that the price declines experienced by Canadian grain-corn producers are of a magnitude such as to constitute material injury, whether borne by farmers directly as reduced income, or causing an increased burden on government-support programmes. The majority then phrased the issue a second time (Appeal Book, at page 140):

The question remaining to be answered, however, is whether this injury is caused in any significant measure by the subsidization found by the Deputy Minister.

Because this phrasing is so close to that of subsection 42(1) of SIMA, it cannot be said to be wrong,

obligations internationales du Canada. Cette prétention appelle un examen serré de la décision de la majorité.

a La première déclaration de la majorité sur cette question semble viser davantage le subventionnement pratiqué aux États-Unis que les importations entrant au Canada (Dossier d'appel, à la page 139):

b Il s'agit essentiellement de déterminer si l'application de la U.S. Food Security Act de 1985 qui, selon les constatations du sous-ministre, accorde des subventions pour le maïs-grain produit aux États-Unis, était de nature à faire baisser de façon sensible les prix au Canada. Les autres indices de préjudice qui sont normalement pris en considération, notamment une augmentation des importations et une diminution des ventes et du nombre d'emplois, ne sont pas présents dans le cas qui nous intéresse parce que les producteurs canadiens de maïs ont accepté de baisser leurs prix de façon à préserver leurs ventes face à l'invasion éventuelle de maïs américain vendu à bas prix.

d Selon la disposition de la situation par la majorité du Tribunal, en raison de l'absence fondamentale de restrictions à la circulation du maïs-grain entre le Canada et les États-Unis, en raison du fait que la production américaine de maïs est beaucoup plus élevée que celle du Canada (la production canadienne ne représente qu'un peu moins de 4 % de la production américaine) et du fait que les exigences canadiennes en matière d'hygiène ont pour résultat de limiter aux seuls États-Unis les sources viables de maïs-grain importé, les prix nationaux du Canada se trouvent déterminés en grande partie par les prix et par les circonstances qui ont cours aux États-Unis. La majorité a incliné à considérer que le prix du Chicago Board of Trade est effectivement le prix mondial.

h Tous reconnaissent que les prix ont substantiellement diminué depuis le milieu de l'année 1985 et que les diminutions de prix subies par les producteurs canadiens de maïs-grain sont d'une ampleur telle qu'elles constituent un préjudice sensible qui soit touche les fermiers directement en réduisant leur revenu, soit impose un fardeau supplémentaire aux programmes de soutien gouvernementaux. La majorité a alors énoncé la question une seconde fois (Dossier d'appel, à la page 140):

i Cependant, il reste encore à déterminer si le subventionnement constaté par le sous-ministre intervient pour une part importante dans ce préjudice.

j Parce qu'elle se rapproche beaucoup du libellé du paragraphe 42(1), cette formule ne peut être quali-

but neither does it reflect a clear understanding of the Act's intrinsic relationship to the Code.

The major element of the subsidy established by the Deputy Minister in his final determination involved deficiency payments made to U.S. corn producers, which had been authorized by the U.S. *Food Security Act of 1985* [Pub. L. No. 99-198, Stat. 99 (1985)] ("the 1985 Farm Bill"). The basic mechanism used is a system of target prices, which operate in general as guaranteed prices, and loan rates, which are prices at which U.S. producers may pledge a crop as collateral. The deficiency payments are equal to the difference between the target price and the higher of the loan rate or the market price. Release of stocks held as loan collateral is usually not allowed until market prices rise to stipulated levels above loan rates. Entry of producers into the programme is subject to acreage and crop limitations.

The earlier 1981 U.S. Farm Bill was intended to encourage production at a time of world optimism. By 1985 it had become clear that the optimism was ill-founded, largely because of increasing self-sufficiency on the part of importing countries. However, in its early years the 1981 Farm Bill was of benefit to Canadian producers by reason of its price-enhancing influence. It was only with respect to the 1984/85 and 1985/86 years that an independent study commissioned by the Tribunal found that market prices would have been higher in its absence.

The 1985 Farm Bill aimed at lowering prices so as to expand exports, while at the same time protecting U.S. farm income, and was in general a more market-oriented farm programme. Prices fell dramatically, but exports also continued to decline.

fiée d'erronée, mais elle ne révèle pas non plus une compréhension claire des relations intrinsèques existant entre la Loi et le Code.

^a Le principal élément de la subvention établie par le sous-ministre dans sa décision définitive avait trait aux paiements d'appoint versés aux producteurs américains de maïs qui avaient été autorisés par la *Food Security Act of 1985* [Pub. L. No. 99-198, Stat. 99 (1985)], une loi américaine de 1985 («la loi agricole de 1985»). Le système à la base de cette loi prévoit des prix cibles, qui jouent de façon générale le rôle de prix garantis, et des prix fixés à des fins d'emprunt, c'est-à-dire des prix auxquels les producteurs américains peuvent engager une récolte en nantissement. Les paiements d'appoint correspondent à la différence entre le prix cible et le plus élevé du prix fixé à des fins d'emprunt ou du prix du marché. Les stocks détenus en garantie de prêts ne sont habituellement libérés qu'une fois que le prix du marché a atteint un certain niveau au-dessus de celui du prix fixé pour fins d'emprunt susmentionné. Des limites ayant trait à la superficie exploitée et aux récoltes déterminent le droit de participation des producteurs au programme.

^f La loi agricole américaine antérieure, adoptée en 1981, était destinée à encourager la production à une époque où les perspectives mondiales portaient à l'optimisme. En 1985, il était devenu clair que cet optimisme avait été mal fondé, en grande partie en raison de l'autosuffisance croissante des pays importateurs. Toutefois, au cours de ses premières années d'existence, la loi agricole de 1981 a bénéficié aux producteurs canadiens en entraînant une augmentation des prix. Ce n'est qu'à l'égard des années 1984/85 et 1985/86 qu'une étude indépendante commandée par le Tribunal a conclu que les prix du marché auraient été plus élevés en l'absence de cette loi.

ⁱ La loi agricole de 1985 visait à abaisser les prix afin d'accroître les exportations, tout en protégeant le revenu des agriculteurs américains; le programme agricole qu'elle prévoyait était, de façon générale, davantage axé sur le marché. Les prix sont tombés de façon spectaculaire, mais les exportations ont continué de décliner.

On the facts the CIT majority then concluded as to the past and the present situations (Appeal Book, at page 144):

From the evidence, the majority of the panel is persuaded that the dramatic decline in the international price for grain corn is, in very large measure, a direct consequence of the provisions of the 1985 Farm Bill; in fact, one of the announced objectives of the Bill was to make U.S. corn more competitive. But this competitiveness must be interpreted in the context of many years of continued subsidies to U.S. corn producers. Because of the open nature of the Canadian market these lower prices were transferred to Canada, with substantial adverse effect on Canadian production. There is no doubt, at least to the majority of this panel that the U.S. government could not have, and would not have, instituted measures to lower prices without insulating their domestic producers from the major effect of such action. This they have done through the deficiency-payment program. For these reasons, the majority of the panel therefore concludes that the subsidization of U.S. grain corn has caused and is causing material injury to Canadian corn producers.

In my view this conclusion is erroneous in law, since it is based on an analysis without regard to the Code standard that the domestic material injury must have been caused by subsidized imports. In fact, except during the 1980/81, 1981/82 and perhaps 1982/83 years U.S. corn imports to Canada did not increase at all over their traditional levels. During those exceptional years Canada was, as the dissenting member pointed out, used as a flow-through country for U.S. exports to Eastern Europe which were seeking a way around the U.S. embargo on grain shipments to that area following the Soviet invasion of Afghanistan: in this period Canadian exports increased at least as much as U.S. exports to Canada.

When measuring a completed period such as the past, or even the present, in the only way in which the present can be measured, material injury can refer only to what has actually happened. What has happened, in turn, must be taken in relationship to the Code standard of a causal link between subsidized imports and material injury. Where subsidized imports have not actually increased no material injury can be shown to have been so caused.

Selon les faits, la majorité du TCI a alors tiré la conclusion suivante au sujet des situations présente et passée (Dossier d'appel, à la page 144):

Se fondant sur les témoignages reçus, la majorité du jury est persuadé que la baisse spectaculaire du prix international du maïs-grain est, dans une très large mesure, une conséquence directe des dispositions du Farm Bill de 1985; en fait l'un des objectifs déclarés du Farm Bill était d'accroître la compétitivité du maïs américain. Pour comprendre cet objectif, il faut savoir que les producteurs américains de maïs sont subventionnés depuis de nombreuses années. Comme le marché canadien est ouvert, ces prix plus faibles se sont répercutés au Canada et ont eu des conséquences fâcheuses d'envergure pour nos producteurs. Il n'y a aucun doute, du moins pour la majorité du jury, que le gouvernement américain n'aurait pas pu instaurer des mesures pour abaisser les prix, et ne l'aurait pas fait, sans protéger les producteurs américains contre les principaux effets d'une telle intervention. C'est ce qu'il a fait au moyen du programme de paiements d'appoint. Pour ces raisons, la majorité du jury conclut donc que le subventionnement du maïs-grain américain a causé et cause un préjudice sensible aux producteurs canadiens de maïs.

À mon avis, cette conclusion est erronée en droit, puisqu'elle est fondée sur une analyse qui ne tient pas compte du critère propre au Code selon lequel le préjudice sensible subi au pays doit avoir été causé par les importations subventionnées. En fait, sauf au cours des années 1980/81, 1981/82 et peut-être 1982/83, la quantité du maïs importé au Canada des États-Unis n'a pas augmenté au-delà de ses niveaux traditionnels. Au cours de ces années exceptionnelles, le Canada, ainsi que l'a souligné le membre dissident, a été utilisé comme pays transitaire pour les exportations des États-Unis destinées à l'Europe de l'Est qui cherchaient à contourner l'embargo américain sur les expéditions de céréales vers cette région à la suite de l'invasion soviétique de l'Afghanistan: au cours de cette période, les exportations canadiennes ont augmenté au moins autant que les exportations américaines vers le Canada.

Au regard d'une période entièrement écoulee comme la période passée, ou même au regard d'une période en cours, lorsqu'on emploie la seule méthode d'appréciation applicable à une période en cours, le préjudice sensible ne peut être mesuré qu'en fonction de réalités. Ces réalités, à leur tour, doivent être considérées en fonction du critère prescrit par le Code selon lequel un lien de causalité doit exister entre les importations subventionnées et le préjudice sensible. Lorsque les importations subventionnées n'ont pas véritablement augmenté, il ne peut être établi qu'un préjudice sensible a ainsi été causé.

However, subsection 42(1) provides for a further test, "is likely to cause material injury", and this is where the principal issue is joined. The Tribunal majority wrote of this alternative, immediately following the passage previously set out, as follows (Appeal Book, at page 144):

There is every indication that present conditions will persist for some time. Even with more onerous acreage set-asides, U.S. production is unlikely to be brought into balance with current demand much before the 1988/89 crop year. Disposal of the existing burdensome stocks would seem to require even more time. The 1985 Farm Bill provides for lower levels of target prices and loan rates in the years to come. The level of international trade shows no indication of increasing; on the contrary, the opposite seems to be the case. In these circumstances, prices cannot be expected to show much improvement, thus requiring the continuation of government support for U.S. producers. The majority of the panel finds, therefore, that the subsidization of U.S. grain corn will continue to be a cause of material injury to the Canadian production of like goods.

The applicants argued that this passage contained the whole of the majority's reasoning on the question of likelihood. If so, it would be most inadequate, but I do not so read the majority decision. The majority went on to state the applicant's contention that, as they correctly put it, "the material injury claimed to have been suffered must relate to subsidized imports and not simply to the fact of subsidization found by the Deputy Minister to exist in a foreign country" (Appeal Book, at page 145). The majority appeared to accept this argument, at least *ad hominem*, but make the point that even the Code allows for response to threatened as well as to actually caused material injury (Appeal Book, at page 146):

Both the Special Import Measures Act and the GATT Subsidies Code exist for the express purpose of dealing with unfairly traded goods which cause or threaten injury. Necessarily, their provisions must be interpreted, not in the abstract, but within the context of the environment within which they apply, namely, international trade. Since the economic and commercial realities of international trade dictate that price be met or market share lost, the majority of the panel is persuaded to adopt the broader interpretation of "subsidized imports," that is, that cognizance be taken of potential or likely imports in the determination of material injury. To do otherwise, in the view of the majority of the panel, would be to frustrate the purpose of the system.

Toutefois, le paragraphe 42(1) prévoit un critère supplémentaire, exprimé par les mots «est susceptible de causer un préjudice sensible», et c'est à ce point qu'il y a contestation liée. La majorité du Tribunal a tenu les propos suivants au sujet de cette possibilité immédiatement après le passage précité (Dossier d'appel, à la page 144):

Tout indique que les conditions actuelles se maintiendront pendant quelque temps. Même avec des mises hors production plus pénibles, il est peu probable que la production américaine puisse être alignée sur la demande longtemps avant la campagne agricole de 1988/1989. Il semble qu'il faudra encore plus de temps pour se débarrasser des stocks encombrants accumulés. Le Farm Bill de 1985 prévoit des prix cibles et des prix garantis plus faibles pour les années à venir. Le volume du commerce international ne montre aucun signe d'expansion; au contraire, il semble qu'il se contractera. Dans ces circonstances, on ne peut s'attendre à une augmentation importante des prix, ce qui signifie que les producteurs américains continueront d'avoir besoin de l'appui de leur gouvernement. Par conséquent, la majorité du jury estime que le subventionnement du maïs-grain américain continuera de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires.

Les requérantes ont soutenu que ce passage contenait l'ensemble du raisonnement de la majorité sur la question de savoir si un préjudice sensible est susceptible d'être causé. Si tel était le cas, ces propos seraient absolument inadéquats, mais je n'interprète pas la décision de la majorité dans ce sens. La majorité a poursuivi en déclarant correctement que la requérante prétendait que «le préjudice sensible allégué dans la plainte doit être rattaché aux importations subventionnées, et pas seulement au subventionnement que le sous-ministre a constaté dans un pays étranger» (Dossier d'appel, à la page 145). La majorité a semblé accepter cet argument, à tout le moins *ad hominem*, mais elle a précisé que même le Code permet de réagir aussi bien lorsqu'un préjudice sensible risque d'être causé que lorsqu'il a réellement été causé (Dossier d'appel, à la page 146):

La Loi sur les mesures spéciales d'importation et le Code des subventions du GATT visent tous deux explicitement le problème des marchandises qui font l'objet d'un commerce déloyal et causent ou menacent de causer un préjudice. Leurs dispositions doivent forcément être interprétées, non pas dans l'abstrait, mais en tenant compte de l'environnement dans lequel elles s'appliquent, à savoir le commerce international. Vu que les réalités économiques et commerciales des échanges internationaux imposent d'offrir des prix concurrentiels ou de perdre sa part du marché, la majorité du jury croit qu'il faut interpréter largement le terme «importations subventionnées», c'est-à-dire qu'il faut tenir compte des importations éventuelles et probables pour déterminer s'il y a un préjudice sensible. Faire autrement, estime-t-elle, serait contrecarrer le système.

I can only agree with this statement. As both SIMA and the Code make clear, a concerned country is entitled to weigh not only what has happened but what is reasonably seen to be likely to happen. The majority is clearly correct in interpreting CIT's statutory mandate in this fashion.

But it must be obvious that this is an unusually difficult calculation to make. Because it deals with the future, it must be to some extent speculative. It must not be a sheer speculation, but a reasonable one, grounded on facts and probable projections, on extrapolations from actuality. I do not find the majority's analysis meets this test (Appeal Book, at page 146):

In the case of grain corn, imports into Canada have existed in recent years, albeit at modest levels. The issue, therefore, is not whether imports have taken place, but whether they would have increased substantially in the absence of a price response by the domestic producers to the subsidized U.S. corn. Given the openness of the Canadian market, much higher levels of imports would have been a certainty.

But that much higher levels of imports would have been a certainty, as stated and defended by the majority, does not appear to be a reasonable speculation about the future. Indeed, it is not evident to me that the majority decision has any rationale at all beyond this bold verbal assertion of certainty.

If there were any further rationalization by the majority, it could have been only in the context of the effect of a countervailing duty, which it treated as a subsidiary argument. In this way, it reviewed two submissions to the contrary: first, that in the area of feed use, which accounts for 75 percent of domestic corn disposition, users would switch to alternative feed grains, principally barley and feed wheat; second, that manufacturers using domestic corn in the production of goods which are exported, because of the availability of customs drawback, would turn to imported corn for this purpose; both factors would lead to reduce domestic consumption, which would be detrimental to Canadian producers, whose plight is therefore the result of depressed world conditions rather than of subsidized imports. For the majority the proponents of

Je ne puis que souscrire à cette déclaration. Ainsi que la LMSI et le Code le disent tous deux clairement, un pays se considérant menacé a le droit de prendre en compte non seulement ce qui est déjà arrivé mais encore ce qui est raisonnablement susceptible de se produire. La majorité a manifestement raison d'interpréter ainsi le mandat du TCI.

Il doit cependant ressortir à l'évidence qu'un tel calcul est particulièrement difficile à effectuer. Ayant trait à l'avenir, il doit, dans une certaine mesure, avoir un caractère conjectural. Il ne doit pas se fonder uniquement sur des suppositions: ce calcul doit être raisonnable et s'appuyer sur des faits et des prévisions probables, sur des déductions tirées de réalités. Je ne considère pas que l'analyse de la majorité satisfait à ce critère (Dossier d'appel, à la page 146):

Dans le cas du maïs-grain, les importations au Canada, bien que modestes, se font depuis quelques années. Par conséquent, il ne s'agit pas de déterminer si des importations ont eu lieu, mais si elles auraient augmenté de façon notable si les producteurs canadiens n'avaient pas aligné leurs prix sur ceux du maïs américain subventionné. Etant donné que le marché canadien est ouvert, les importations auraient certainement été beaucoup plus considérables.

Mais la conclusion prise et soutenue par la majorité que des importations auraient certainement été beaucoup plus considérables n'apparaît pas constituer une conjecture raisonnable au sujet de l'avenir. En effet, il ne me semble pas évident que la décision de la majorité soit étayée par autre chose que cette affirmation verbale téméraire.

Si la majorité a motivé de quelque autre façon sa décision, elle l'a forcément fait en traitant de l'effet d'un droit compensateur, un argument qu'elle a considéré comme accessoire. Ainsi a-t-elle examiné deux prétentions contraires à sa conclusion: selon la première, en ce qui concerne l'utilisation du maïs dans l'alimentation des animaux, qui compte pour 75 pour 100 de l'utilisation canadienne du maïs, les utilisateurs se tourneraient vers d'autres céréales fourragères, principalement l'orge et le blé; selon la seconde prétention, les fabricants qui utilisent du maïs canadien dans la production de biens qu'ils exportent se tourneraient, en raison de la possibilité de se prévaloir de drawbacks, vers le maïs importé; chacun de ces deux facteurs entraînerait une réduction de la consommation nationale, qui aurait des effets

those arguments lost because they did not meet the onus of proof (Appeal Book, at page 147):

In the final analysis, there was no convincing evidence produced to lead the majority of the panel to believe that the domestic producers would not continue to benefit from the countervailing duty in meaningful way, at least throughout the remainder of the current crop year.

By dealing with an argument to the contrary, the proof of which could be assumed according to the normal rule to lie on those advancing it, the majority effectively transferred the onus of proof from those supporting the likelihood of material injury to those opposing it, whereas I interpret subsection 42(1) ("The Tribunal . . . shall make inquiry . . . as to whether the . . . subsidizing of the goods . . . has caused," etc.) to put the onus of proof on those alleging material injury.

The conclusion of material injury to Canadian producers in the absence of a price response by them is not a simply observed fact, but would require an inference to be drawn from the evidence. Not only did the Tribunal not consider at all the availability of American corn for export to Canada (given, e.g. the quantity held in U.S. Government stocks and so removed from private hands) or the proportion of the Canadian market that could be affected after the exemptions allowed for grain corn for consumption in British Columbia and for yellow and white dent corn for snack food and tortilla manufacturers, but it also did not establish the fundamental point that low Canadian prices in the future would arise from subsidized American imports and not from world conditions. It disposed of this issue by reversing the onus of proof, thereby failing to establish a causal link between the subsidized imports and the material injury. I am forced to the conclusion that the error of law which vitiated the majority's holding with respect to the past and the present

néfastes pour les producteurs canadiens, dont la situation, en conséquence, résulterait de la dépression causée par les conditions mondiales plutôt que des importations subventionnées. Pour la majorité, a les parties ayant fait valoir de tels arguments ont perdu parce qu'elles ne s'étaient pas acquittées du fardeau de la preuve (Dossier d'appel, à la page 147):

En dernière analyse, aucune preuve convaincante n'a été produite pour amener la majorité du jury à croire que les producteurs canadiens ne continueraient pas de tirer un profit notable des droits compensateurs pendant au moins le reste de la présente campagne agricole.

En statuant sur des prétentions contraires à sa conclusion, dont il pouvait être présumé que le bien-fondé, selon les règles ordinaires de la preuve, incombait à ceux qui les avançaient, la majorité du Tribunal a à toutes fins pratiques délesté du fardeau de la preuve ceux qui prétendaient qu'un préjudice sensible était susceptible d'être causé, pour transférer ce fardeau à ceux qui soutenaient le contraire, alors que, selon mon interprétation, d le paragraphe 42(1) («le Tribunal fait enquête sur e . . . les questions suivantes . . . , à savoir . . . si . . . [le] subventionnement [des marchandises en cause] . . . a causé», etc.) impose le fardeau de la preuve à la partie alléguant le préjudice sensible.

La conclusion que les producteurs canadiens auraient subi un préjudice sensible s'ils n'avaient réagi en ajustant leurs prix ne ressort pas à l'évidence mais implique qu'une inférence soit tirée de la preuve. Non seulement le Tribunal n'a-t-il pas tenu compte de la disponibilité des stocks de maïs américain pour l'exportation vers le Canada (considérant, par exemple, l'importance des stocks détenus par le gouvernement américain et, de ce fait, retirés des mains des particuliers) ou la proportion du marché canadien qui pourrait être affectée après les exemptions accordées à l'égard du maïs-grain à être consommé en Colombie-Britannique et à l'égard du maïs jaune ou blanc denté à être utilisé par les fabricants de grignotines et de tortillas, mais le Tribunal a également omis d'établir que le niveau peu élevé des prix canadiens à venir résulterait des importations subventionnées américaines plutôt que des conditions mondiales, un point fondamental. Il a tranché cette question en renversant du fardeau de la preuve, omettant ainsi d'établir qu'il existait un lien de causalité

continued through its finding with respect to the likelihood of material injury in the future.

I would therefore allow the section 28 application, set aside the Canadian Import Tribunal decision of March 6, 1987, and return the matter to it for redetermination on the basis that, interpreting the *Special Import Measures Act* in the light of the Code on Subsidies and Countervailing Duties, material injury to Canadian producers must be causally linked to subsidized imports. Since the Tribunal erred in law, I would not except from its reconsideration grain corn for consumption in the Province of British Columbia.

entre les importations subventionnées et le préjudice sensible. Je suis forcé de conclure que l'erreur de droit qui a entaché la décision de la majorité du Tribunal relativement à la situation passée et à la situation présente a également vicié sa décision sur la question de savoir si un préjudice sensible était susceptible d'être causé dans l'avenir.

En conséquence, j'accueillerais la demande fondée sur l'article 28, j'annulerais la décision du Tribunal canadien des importations en date du 6 mars 1987, et je lui renverrais la question pour qu'il en décide à nouveau en tenant pour acquis que, lorsque la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* est interprétée à la lumière du Code des subventions et des droits compensateurs, le préjudice sensible subi par les producteurs canadiens doit être imputé aux importations subventionnées. Comme le Tribunal a commis une erreur de droit, je ne soustrairais pas le maïs-grain destiné à être consommé dans la province de Colombie-Britannique à ce nouvel examen.