

T-654-01  
2003 FC 1311

T-654-01  
2003 CF 1311

**Canadian Steel Producers Association and Stelco Inc.**  
(*Applicants*)

**L'Association canadienne des producteurs d'acier et  
Stelco Inc.** (*demandereses*)

v.

c.

**The Commissioner of Customs and Revenue**  
(*Respondent*)

**Le Commissaire des douanes et du revenu**  
(*défendeur*)

and

et

**Dofasco Inc.** (*Intervener*)

**Dofasco Inc.** (*intervenante*)

**INDEXED AS: CANADIAN STEEL PRODUCERS ASSN. v. CANADA  
(COMMISSIONER OF CUSTOMS AND REVENUE) (F.C.)**

**RÉPERTORIÉ: ASSOC. CANADIENNE DES PRODUCTEURS  
D'ACIER c. CANADA (COMMISSAIRE DES DOUANES ET DU  
REVENU) (C.F.)**

Federal Court, Simpson J.—Toronto, April 28; Ottawa,  
November 10, 2003.

Cour fédérale, juge Simpson—Toronto, 28 avril;  
Ottawa, 10 novembre 2003.

*Anti-dumping — Complaint by Dofasco (intervener) nine countries guilty of dumping cold-rolled steel sheet into Canada — Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) Commissioner conducting Special Import Measures Act (SIMA), s. 31(1) investigation — Stelco, another producer supporting complaint, denied access to confidential information given Commissioner by exporters — Judicial review application of denial granted — Reason for access denial: administrative guidelines identifying exporters, importers as only parties to dumping investigation — Commissioner of opinion domestic producers having only indirect interest in outcome — Domestic producers providing information on voluntary basis — Importance to domestic producers of ability to influence margin of dumping decision — Subsequent CITT hearing determines whether injury caused by dumping, whether duties to be imposed — Electrohome Ltd. v. Canada (Deputy M.N.R., Customs and Excise) (Korean colour TV sets) considered — Issue whether Dofasco, other Canadian producers are parties — Legislative history — Disclosure guidelines taking restrictive approach to SIMA, s. 84(3) to encourage co-operation of exporters — American antidumping regulations containing more inclusive definitions of “party” — SIMA was amended to bring disclosure provisions closer to U.S. practice — SIMA’s purpose as economic legislation to deal with dumping complaints — Impugned decision set aside as based on guidelines which frustrate intention of Parliament — Complainant, supporters are parties entitled to access to confidential information.*

*Antidumping — Plainte présentée par Dofasco (intervenante) que neuf pays faisaient le dumping de tôles d'acier laminées à froid au Canada — Enquête du Commissaire de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) aux termes de l'art. 31(1) de la Loi sur les mesures spéciales d'importation (LMSI) — Stelco, un autre producteur appuyant la plainte, s'est vu refuser l'accès aux renseignements confidentiels transmis au Commissaire par les exportateurs — Demande de contrôle judiciaire du refus accueillie — Motif du refus de l'accès: les lignes directrices administratives accordent aux seuls exportateurs et importateurs le statut de partie à l'enquête de dumping — Le Commissaire a estimé que les producteurs nationaux n'avaient qu'un intérêt indirect dans l'issue de la demande — Les producteurs nationaux ont fourni des renseignements sur une base volontaire — Importance pour les producteurs nationaux de pouvoir influencer la décision relative à la marge de dumping — L'audience ultérieure du TCCE porte sur la question de savoir si le dumping a causé un préjudice et s'il y a lieu d'imposer des droits — Electrohome Ltd. c. Canada (sous-ministre du Revenu national, douanes et accise) (appareils de télévision en couleur coréens) examiné — Question de savoir si Dofasco et les autres producteurs canadiens sont des parties — Historique législatif — Les lignes directrices en matière de divulgation sont fondées sur une interprétation restrictive de l'art. 84(3) de la LMSI de façon à encourager les exportateurs à collaborer — Le règlement antidumping américain utilise une définition plus large de «partie» — La LMSI a été modifiée pour rapprocher de la pratique américaine les dispositions en matière de*

The intervener, Dofasco Inc., filed a written complaint, under *Special Import Measures Act* (SIMA), subsection 32(1), alleging that nine countries were guilty of dumping cold-rolled steel sheet into Canada. Canada's other three cold-rolled steel sheet producers wrote to support the Dofasco complaint. The Commissioner of the CCRA then launched a subsection 31(1) investigation. Stelco counsel took the position that, under Act, subsection 84(3), it was entitled to have access to the confidential information which the exporters provided to the Commissioner during the investigation. Access was sought on behalf of all the Canadian manufacturers. This was an application for the judicial review of the denial of that request.

*Held*, the application should be granted.

Applicant, Canadian Steel Producers Association, has 11 members operating 16 plants accounting for 100% of Canadian primary steel production. Dofasco was recognized as an interested party in this judicial review application.

The denial of access decision was based on administrative guidelines which identify those exporters and importers who actively participate in an investigation as being the only parties to a dumping investigation proceeding. The Commissioner's view was that domestic producers had but an indirect interest in the outcome.

The filing of a SIMA complaint is an onerous task, a properly documented complaint being hundreds of pages in length. Having determined that an investigation was warranted, the Commissioner sent the exporters a "Request for Information" while the domestic producers provided additional information on a voluntary basis. The significance of the impugned decision was that the Commissioner will not receive unsolicited information from counsel to the domestic producers commenting upon the information furnished by the exporters. The domestic producers are anxious to be able to influence the decision as to margin of dumping at the investigation stage for, once established, it is not subject to challenge and is considered a "given" at the subsequent CITT hearing to determine whether the dumping has caused injury and whether duties should be imposed. Respondent's counsel

*divulgarion — La LMSI est une loi à portée économique qui régit les plaintes de dumping — La décision attaquée est annulée parce qu'elle est fondée sur des lignes directrices qui vont à l'encontre de l'intention du législateur — La plaignante et les sociétés qui l'appuient sont des parties qui ont le droit d'avoir accès aux renseignements confidentiels.*

L'intervenante, Dofasco Inc., a déposé une plainte écrite aux termes du paragraphe 32(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (LMSI), dans laquelle elle alléguait que neuf pays étaient coupables de faire le dumping au Canada de tôles d'acier laminées à froid. Les trois autres producteurs canadiens de tôles d'acier laminées à froid ont écrit pour appuyer la plainte de Dofasco. Le Commissaire de l'ADRC a alors déclenché une enquête aux termes du paragraphe 31(1). L'avocat de Stelco a soutenu que, selon le paragraphe 84(3) de la Loi, il avait le droit de consulter les renseignements fournis au Commissaire par les exportateurs au cours de l'enquête. Cette demande d'accès était présentée au nom de tous les producteurs canadiens. Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire visant le refus de cette demande.

*Jugement*: la demande accueillie.

La demanderesse, l'Association canadienne des producteurs d'acier, compte 11 membres qui exploitent 16 aciéries et produisent la totalité de l'acier primaire canadien. Dofasco a obtenu le statut de partie intéressée dans la présente demande de contrôle judiciaire.

Le refus d'autoriser l'accès aux renseignements était fondé sur des lignes directrices administratives d'après lesquelles seuls les exportateurs et les importateurs qui participent activement à l'enquête sont parties à la procédure d'enquête sur le dumping. Le commissaire a jugé que les producteurs nationaux n'avaient qu'un intérêt indirect dans l'issue de l'enquête.

La préparation d'un dossier de plainte complet est une lourde tâche et le dossier peut comprendre des centaines de pages. Après avoir décidé que l'enquête était justifiée, le Commissaire a envoyé aux exportateurs une «demande de renseignements» tandis que les producteurs nationaux ont fourni des renseignements supplémentaires sur une base volontaire. L'importance de la décision attaquée vient du fait que le Commissaire refuse de recevoir des renseignements non sollicités émanant des avocats des producteurs nationaux qui présentent des commentaires au sujet des renseignements fournis par les exportateurs. Les producteurs nationaux veulent être en mesure d'influencer le montant de la marge à l'étape de l'enquête parce qu'une fois que la marge est établie, elle ne peut être contestée et elle est traitée comme une «donnée» à l'audience que tient par la suite le TCCE, dont le

conceded that the higher the margin of dumping was found to be, the more likely it would be that duties will be imposed.

In support of applicants' submission that they are parties to the investigation, reference was made to the Trial Division's decision in *Electrohome Ltd. v. Canada (Deputy M.N.R., Customs and Excise)*, a case which involved the alleged dumping of Korean colour television sets. Rouleau J. rejected the Deputy Minister's position, that complainants were not parties to the proceedings and accordingly not entitled to information. That Judge wrote that applicants were parties to "other proceedings under this Act arising out of those proceedings". That comment was difficult to comprehend, since neither the complaint nor the investigation was a proceeding arising out of "those proceedings".

Under subsection 84(3), counsel to Dofasco would be entitled to have the confidential information only if (a) it was a party to the investigation or (b) a party to proceedings arising out of the investigation. This matter being still at the investigation stage, (b) could not apply, so the question was whether Dofasco and the other Canadian producers had status as parties to the investigation. Since *Electrohome* failed to squarely address this issue, it was of no assistance to applicants.

Applicants' memorandum of fact and law was quoted at length for its account of the Parliamentary review of SIMA following the Finance Minister's 1996 request that the House Standing Committees on Finance and on Foreign Affairs and International Trade jointly review the Act. After holding hearings and considering written briefs, it was concluded that, while the Act was not in itself opposed, there was a perception that the balance struck between producers, users of imported products and consumers should be modified. The sub-Committees recommended that the policy be changed to allow counsel increased access to confidential information in anti-dumping countervailing duty investigations. The producers' association had argued that this would provide for procedural fairness and would be consistent with American policies applied to Canadian producers exporting to the United States. Given that the majority of Canadian exports go to the U.S.A. and that, in America, access is given to domestic producers thereby increasing the burden on Canadian exporters, a change in the Canadian policy would result in a level playing field. The Government accepted this proposal and the amended SIMA came into force in 1999. But, in drafting disclosure guidelines to fill in the gaps in the amended legislation, a restrictive approach was taken with a view to encouraging exporters to co-operate with investigations. Disclosure would be made only to counsel for a party. A party was a person (a)

rôle consiste à décider si le dumping a causé un préjudice et s'il y a lieu d'imposer des droits. L'avocat du défendeur a reconnu que le montant de la marge de dumping influence la décision du tribunal d'imposer des droits.

Les demandresses invoquent à l'appui de leur argument selon lequel elles sont parties à l'enquête la décision qu'a prononcée la Section de première instance dans *Electrohome Ltd. c. Canada (Sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise)*, une affaire qui concernait une allégation de dumping d'appareils de télévision en couleur d'origine coréenne. Le juge Rouleau a rejeté l'argument du sous-ministre selon lequel les plaignantes n'étaient pas des parties à l'instance et n'avaient donc pas le droit d'obtenir les renseignements demandés. Ce juge a écrit que les demandresses étaient parties à «toute procédure prévue à la présente loi qui en découle». Il est difficile de saisir la portée de cette observation, étant donné que ni la plainte, ni l'enquête ne constituaient une procédure «qui en découle».

Aux termes du paragraphe 84(3), l'avocat de Dofasco aurait droit à avoir accès aux renseignements confidentiels dans le seul cas où cette société a) est partie à l'enquête ou b) est une partie à une instance qui en découle. L'affaire en étant toujours à l'étape de l'enquête, le cas b) ne s'applique pas, de sorte qu'il s'agit de savoir si Dofasco et les autres producteurs canadiens ont le statut de parties à l'enquête. Étant donné qu'*Electrohome* ne porte pas directement sur cette question, il ne peut être invoqué utilement par les demandeurs.

Le mémoire des faits et du droit des demandeurs a été cité longuement parce qu'il relate l'examen parlementaire dont a fait l'objet la LMSI à la suite de la demande qu'a formulée le ministre des Finances en 1996 au Comité permanent des finances et au Comité des affaires étrangères et du commerce international de procéder à un examen conjoint de cette Loi. Après avoir tenu des audiences et examiné des mémoires, le comité a conclu que s'il n'y avait pas vraiment d'objections à la Loi, certains pensaient qu'il y avait lieu de modifier l'équilibre entre les producteurs et les utilisateurs des produits importés et les consommateurs. Les sous-comités ont recommandé de modifier la politique de façon à permettre aux avocats d'avoir un meilleur accès aux renseignements confidentiels dans les enquêtes sur les cas de droits antidumping ou compensateurs. L'association des producteurs soutenait que cela rendrait la procédure plus équitable et serait plus conforme aux politiques américaines qui sont appliquées aux producteurs canadiens qui exportent aux États-Unis. Étant donné que la plus grande partie des exportations canadiennes sont destinées aux États-Unis et qu'en Amérique les producteurs nationaux ont accès à ces renseignements, ce qui alourdit le fardeau assumé par les exportateurs canadiens, une modification des politiques canadiennes aurait pour effet d'uniformiser les règles de jeu. Le gouvernement a accepté cette proposition et la LMSI modifiée est entrée en vigueur en

having a direct interest in the outcome and (2) actively participating in a proceeding. A domestic producer was not considered to be a party even if voluntarily responding to a request by the Commissioner for financial statements and cost and profit data. A comparison with the more inclusive American practice was relevant, given that the purpose of the amendments was to bring the SIMA disclosure provisions more into line with the American practice. Under the *Interpretation Act*, every enactment is deemed remedial and is to be given a liberal construction in order to ensure the attainment of Parliament's objectives.

SIMA is economic legislation, enacted to deal with the dumping of goods in Canada. The resolution of a complaint is of greatest importance. Given that the purpose of the amendments was to broaden disclosure and the domestic producers' significant interest in the outcome along with the importance of the information which they supplied during the investigation, the impugned decision had to be set aside as based on guidelines that frustrate the will of Parliament. The complainant and its supporters are to be considered parties to the investigation which generated the confidential information.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Antidumping and Countervailing Duties*, 19 C.F.R. § 351.102 (1999).  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.  
*Interpretation Act*, R.S.O. 1980, c. 219, c. 10.  
*Special Import Measures Act*, R.S.C., 1985, c. S-15, ss. 31(1) (as am. by S.C. 1994, c. 47, s. 160; 1999, c. 17, s. 183(1)(z.1), 32(1) (as am. by S.C. 1999, c. 17, s. 183(1)(z.3), 84(3) (as am. by S.C. 1999, c. 12, s. 44; c. 17, s. 183(1)(z.32)).  
*Special Import Measures Act*, S.C. 1984, c. 25, s. 84(3).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d)

1999. Cependant, les lignes directrices en matière de divulgation destinées à combler les lacunes de la loi modifiée s'inspirent d'une approche restrictive dans le but d'encourager les exportateurs à collaborer aux enquêtes. Seuls les avocats d'une partie auraient droit à la divulgation de ces renseignements. Une partie est une personne 1) qui a un intérêt direct dans l'issue de l'enquête et 2) qui participe activement à l'instance. Un producteur national n'est pas considéré comme une partie même s'il répond volontairement à une demande du Commissaire de soumettre des états financiers et des données relatives aux coûts et aux bénéficiaires. Il est pertinent de comparer cette directive avec la pratique américaine plus généreuse, étant donné que le but des modifications était de rapprocher de la pratique américaine les dispositions de la LMSI en matière de divulgation. Aux termes de la *Loi d'interprétation*, tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

La LMSI est une loi à portée économique, qui a été adoptée pour régir le dumping de marchandises au Canada. Le règlement des plaintes est l'élément essentiel. Étant donné que les modifications visaient à étendre la divulgation et que les producteurs nationaux ont un intérêt important dans l'issue de l'enquête et compte tenu de l'importance des renseignements qu'ils fournissent au cours des enquêtes, il y a lieu d'annuler la décision attaquée parce qu'elle se fonde sur des lignes directrices qui vont à l'encontre de la volonté du législateur. La plaignante et les sociétés ayant appuyé la plainte doivent être considérées comme des parties à l'enquête qui est à l'origine des renseignements confidentiels demandés.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Antidumping and Countervailing Duties*, 19 C.F.R. § 351.102 (1999).  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.  
*Loi d'interprétation*, L.R.O. 1980, ch. 219, art. 10.  
*Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. (1985), ch. S-15, art. 31(1) (mod. par L.C. 1994, ch. 47, art. 160; 1999, ch. 17, art. 183(1)(z.1), 32(1) (mod. par L.C. 1999, ch. 17, art. 183(1)(z.3), 84(3) (mod. par L.C. 1999, ch. 12, art. 44; ch. 17, art. 183(1)(z.32)).  
*Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.C. 1984, ch. 25, art. 84(3).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50

163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1.

C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1.

CONSIDERED:

*Electrohome Ltd. v. Canada (Deputy M.N.R., Customs and Excise)*, [1986] 2 F.C. 344; (1986), 1 F.T.R. 212 (T.D.).

DÉCISION EXAMINÉE:

*Electrohome Ltd. c. Canada (sous-ministre du Revenu national, douanes et accise)*, [1986] 2 C.F. 344; (1986), 1 F.T.R. 212 (1<sup>re</sup> inst.).

AUTHORS CITED

Canada Border Services Agency. *Guidelines on the Disclosure of Confidential Information Provisions of the Special Import Measures Act*. Ottawa, April 2000.

DOCTRINE

Agence des services frontaliers du Canada. *Lignes directrices sur les dispositions de la Loi sur les mesures spéciales d'importation concernant la communication des renseignements confidentiels*, Ottawa, avril 2000.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Commissioner of Customs and Revenue denying counsel for domestic producers access to confidential information in a *Special Import Measures Act* dumping investigation. Application granted.

DEMANDE de contrôle judiciaire du refus par le Commissaire des douanes et du revenu de donner accès aux producteurs nationaux aux renseignements confidentiels dans le cadre d'une enquête de dumping aux termes de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*. Demande accordée.

APPEARANCES:

*Riyaz Dattu and Geoff R. Hall* for applicants.

*Frederick B. Woyiwada* for respondent.

*Laurel C. Broten* for intervener.

ONT COMPARU:

*Riyaz Dattu et Geoff R. Hall*, pour les demandereses.

*Frederick B. Woyiwada*, pour le défendeur.

*Laurel C. Broten*, pour l'intervenante.

SOLICITORS OF RECORD:

*McCarthy Tétrault LLP*, Toronto, for applicants.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*Bennett Jones LLP*, Toronto, for intervener.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*McCarthy Tétrault LLP*, Toronto, pour les demandereses.

*Le sous-procureur général du Canada*, pour le défendeur.

*Bennett Jones LLP*, Toronto, pour l'intervenante.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

SIMPSON J.:

LA JUGE SIMPSON:

Introduction

Introduction

[1] On February 16, 2001 Dofasco Inc. (Dofasco) filed a written complaint under subsection 32(1) [as am. by

[1] Le 16 février 2001, Dofasco Inc. (Dofasco) a déposé une plainte écrite aux termes du paragraphe

S.C. 1999, c. 17, s. 183(1)(z.3)] of the *Special Import Measures Act*, R.S.C., 1985, c. S-15 (the Complaint and SIMA). The complaint alleged the injurious dumping of cold-rolled steel sheet exported to Canada from nine countries. They were: Brazil, Chinese Taipei, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Italy, Luxembourg, Malaysia, the People's Republic of China, the Republic of Korea and South Africa (collectively the exporters). The three Canadian domestic producers of cold-rolled steel sheet, in addition to Dofasco, wrote to the Canada Customs and Revenue Agency (the CCRA) and expressed their support for Dofasco's complaint. Those producers were Stelco Inc. (Stelco), Algoma Steel Inc. (Algoma) and Ispat Sidbec Inc. (Sidbec). The four Canadian producers will be referred to collectively as the "domestic producers".

[2] On March 12, 2001, in response to the complaint, the Commissioner of the CCRA (the Commissioner) initiated a dumping investigation (the investigation) pursuant to subsection 31(1) [as am. by S.C. 1994, c. 47, s. 160; 1999, c. 17, s. 183(1)(z.1)] of SIMA.

[3] In a letter dated March 28, 2001 to Mr. Robert Séguin (Mr. Séguin) the Acting Director General of the Anti-Dumping and Countervailing Directorate within the CCRA, counsel for Stelco expressed the view that, under subsection 84(3) [as am. by S.C. 1999, c. 12, s. 44; c. 17, s. 183(1)(z.32)] of SIMA, he was entitled to access to all the confidential information provided to the Commissioner by the exporters in the course of the investigation (the confidential information). He asked for access to the confidential information on behalf of counsel for all the domestic producers on the basis that they all had a significant interest in the outcome of the investigation.

[4] On April 3, 2001, Mr. Séguin decided, on the Commissioner's behalf, to deny Stelco's counsel's request for access to the confidential information (the decision). This application is for judicial review of Mr. Séguin's decision.

32(1) [mod. par L.C. 1999, ch. 17, art. 183(1)(z.3)] de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. (1985), ch. S-15 (la plainte et la LMSI). La plainte faisait état d'un dumping préjudiciable de tôles d'acier laminées à froid exportées au Canada par neuf pays, à savoir le Brésil, Taïwan, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Italie, le Luxembourg, la Malaisie, la République populaire de Chine, la République de Corée et l'Afrique du Sud (appelés ensemble les exportateurs). Les trois producteurs canadiens de feuilles d'acier laminées à froid, en plus de Dofasco, ont écrit à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'ADRC) et pour l'informer qu'elles soutenaient la plainte déposée par Dofasco. Ces producteurs étaient Stelco Inc. (Stelco), Algoma Steel Inc. (Algoma) et Ispat Sidbec Inc. (Sidbec). Les quatre producteurs canadiens seront désignés collectivement par l'expression «les producteurs nationaux».

[2] Le 12 mars 2001, le Commissaire de l'ADRC (le Commissaire) a, suite à la plainte, ouvert une enquête de dumping (l'enquête) conformément au paragraphe 31(1) [mod. par L.C. 1994, ch. 47, art. 160; 1999, ch. 17, art. 183(1)(z.1)] de la LMSI.

[3] Dans une lettre datée du 28 mars 2001 adressée à M. Robert Séguin (M. Séguin), le directeur général intérimaire de la Direction des droits antidumping et compensateurs de l'ADRC, l'avocat de Stelco indiquait qu'il estimait avoir le droit, aux termes du paragraphe 84(3) [mod. par L.C. 1999, ch. 12, art. 44; ch. 17, art. 183(1)(z.32)] de la LMSI, de consulter tous les renseignements confidentiels communiqués au Commissaire par les exportateurs dans le cadre de l'enquête (les renseignements confidentiels). Il demandait de consulter ces renseignements confidentiels pour le compte des avocats de tous les producteurs nationaux pour le motif qu'ils avaient tous un intérêt important dans l'issue de l'enquête.

[4] Le 3 avril 2001, M. Séguin a décidé, au nom du Commissaire, de refuser la demande d'accès aux renseignements confidentiels (la décision) présentée par les avocats de Stelco. La présente demande de contrôle judiciaire porte sur la décision de M. Séguin.

## The Parties

### The Applicants

[5] The Canadian Steel Producers Association (the CSPA) represents primary steel producers. Its 11 members operate 16 plants and account for one hundred percent of Canadian primary steel production. The four domestic producers are members of the CSPA.

[6] Stelco is an applicant because, as noted above, its counsel wrote the letter dated March 28, 2001 asking Mr. Séguin to provide counsel for the domestic producers with access to the confidential information. The decision denying access was made in response to this letter.

### The Intervener

[7] On October 22, 2001, Dofasco was given leave to intervene in this application by Prothonotary Lafrenière. Because it filed the complaint, Dofasco was recognized as an interested party for the purpose of this judicial review proceeding.

### The Respondent

[8] The Commissioner received the complaint and started the investigation. Mr. Séguin, on the Commissioner's behalf, made the decision of April 3, 2001 denying counsel for the domestic producers access to the confidential information.

## The Evidence

[9] Mr. Donald Belch made an affidavit dated May 11, 2001 on behalf of the CSPA and Stelco (the applicants' affidavit). On Dofasco's behalf, Mr. Dennis Martin swore an affidavit dated September 25, 2001 (the intervener's affidavit).

[10] Mr. Wayne Neamtz swore an affidavit dated June 14, 2001 (the respondent's affidavit) and a transcript of his cross-examination thereon is dated July 6, 2001 (the transcript). At that time, he had been with the CCRA's Anti-Dumping and Countervailing Directorate since

## Les parties

### Les demanderesse

[5] L'Association canadienne des producteurs d'acier (ACPA) représente les producteurs d'acier primaire. Ses 11 membres exploitent 16 aciéries et produisent la totalité de l'acier primaire canadien. Les quatre producteurs nationaux sont membres de l'ACPA.

[6] Stelco est demanderesse parce que, comme cela est noté plus haut, son avocat a écrit la lettre datée du 28 mars 2001 dans laquelle il demandait à M. Séguin d'autoriser les avocats des producteurs nationaux à consulter les renseignements confidentiels. La décision refusant l'accès à ces documents a été prise en réponse à cette lettre.

### L'intervenante

[7] Le 22 octobre 2001, Dofasco a obtenu du protonotaire Lafrenière l'autorisation d'intervenir dans la présente demande. Dofasco avait déposé une plainte et a obtenu pour cette raison la qualité de partie intéressée aux fins de la présente demande de contrôle judiciaire.

### Le défendeur

[8] Le Commissaire a reçu la plainte et ouvert l'enquête. M. Séguin a pris, pour le compte du Commissaire, la décision du 3 avril 2001 refusant aux avocats des producteurs nationaux l'accès aux renseignements confidentiels.

## Les preuves

[9] M. Donald Belch a préparé pour le compte de l'ACPA et de Stelco un affidavit daté du 11 mai 2001 (l'affidavit des demanderesse). M. Dennis Martin a déposé, pour le compte de Dofasco, un affidavit daté du 25 septembre 2001 (l'affidavit de l'intervenante).

[10] M. Wayne Neamtz a déposé un affidavit daté du 14 juin 2001 (l'affidavit du défendeur) et la transcription de son contre-interrogatoire sur cet affidavit est datée du 6 juillet 2001 (la transcription). À l'époque, il travaillait pour la Direction des droits antidumping et

1978 and had been the Acting Director of Operational Policy since 1999.

#### The Decision

[11] The Decision read in part:

I have read your submission with interest, however, I have decided not to grant access to the requested information to you by reason that you are not counsel to a party to the proceeding under consideration.

I can appreciate that your client has a significant interest in the outcome of the investigation. However, as outlined in the CCRA policy, a SIMA case is not a single proceeding that extends from the filing of a complaint to final decisions by the CCRA and the Canadian International Trade Tribunal. Rather, it is a series of distinct proceedings. The policy lists the various proceedings and the parties to each specific proceeding, which are critical on [sic] rendering a decision to allow the disclosure of confidential information. These administrative guidelines identify the exporters and importers who actively participate in the investigation as the only parties to the dumping investigation proceeding. It is for this reason that you are not entitled to access to confidential information with respect to the dumping investigation. [My emphasis.]

[12] In his cross-examination, Mr. Neamtz elaborated on the reasons for the decision when he said at page 127 of the transcript that access to the confidential information was denied because, in the Commissioner's view:

(a) Domestic producers do not participate actively in investigations because, if they supply information, they do so on a voluntary basis; and

(b) Domestic producers are only indirectly (although significantly) interested in the outcome of investigations.

[13] In other words, in the Commissioner's view, a party to an investigation must be an active participant with a direct interest in its outcome.

compensateurs de l'ADRC depuis 1978 et était le directeur intérimaire de la politique opérationnelle depuis 1999.

#### La décision

[11] La décision se lit en partie comme suit:

[TRADUCTION] J'ai lu votre demande avec intérêt mais j'ai néanmoins décidé de ne pas vous donner accès aux renseignements que vous demandez pour le motif que vous n'êtes pas l'avocat d'une partie à la procédure dont il s'agit ici.

Je comprends que l'issue de cette enquête soit importante pour votre client. Cependant, comme cela est décrit dans la politique de l'ADRC, une affaire LMSI n'est pas une seule procédure qui va du dépôt d'une plainte à la décision finale de l'ADRC et du Tribunal canadien du commerce international. Cette procédure comprend en fait une série de procédures distinctes. La politique énumère les diverses procédures et les parties à chacune de ces procédures, un élément essentiel pour pouvoir se prononcer sur la divulgation de renseignements confidentiels. Ces lignes directrices administratives précisent quels sont les exportateurs et les importateurs qui participent activement à l'enquête et qui sont les seules parties à la procédure d'enquête sur le dumping. C'est pour cette raison que vous n'avez pas le droit d'avoir accès aux renseignements confidentiels qui concernent l'enquête sur le dumping. [Non souligné dans l'original.]

[12] Au cours de son contre-interrogatoire, M. Neamtz a précisé les motifs de la décision lorsqu'il a déclaré à la page 127 de la transcription que l'accès aux renseignements confidentiels avait été refusé parce que, selon le Commissaire:

a) les producteurs nationaux ne participent pas activement aux enquêtes étant donné que, s'ils fournissent des renseignements, ils le font sur une base volontaire;

b) les producteurs nationaux n'ont qu'un intérêt indirect (bien qu'important) dans l'issue des enquêtes.

[13] Autrement dit, du point de vue du Commissaire, pour être partie à une enquête, il faut être une participante active ayant un intérêt direct dans l'issue de celle-ci.



## The Investigation

[14] This description of the Commissioner's powers in relation to an investigation under SIMA is taken from paragraph 35 of the respondent's memorandum of fact and law.

**1. Domestic producers make a complaint to the Commissioner.**

s. 31(1)

- ◆ The complaint must be supported by domestic producers representing:

- 50% of the production by producers of like goods who express either support for or opposition to the complaint, and

- 25% of total domestic production of like goods.

- *If not, no investigation is initiated.*

s. 31(2)

- ◆ Within 21 days, the Commissioner must determine whether the complaint is properly documented.

- *If not, no investigation is initiated*

s. 32(1)

**2. Within 30 days after determining that the complaint is properly documented, the Commissioner decides whether to initiate an investigation.**

s. 31(1)

- ◆ The Commissioner must form the opinion that there is evidence of dumping and a reasonable indication of injury.

- *If not, no investigation is initiated.*

s. 31(1)

- *If no investigation is initiated, the Commissioner must notify the complainant.*

s. 33(1)

- *If no investigation is initiated on the ground that there is no reasonable indication of injury, the Commissioner or the complainant may refer the question to the Canadian International Trade Tribunal ("CITT").*

s. 33(2)

- *Upon such reference, if the CITT decides that the evidence discloses a reasonable indication of*

## L'enquête

[14] La description qui suit des pouvoirs qu'exerce le Commissaire à l'égard d'une enquête ouverte aux termes de la LMSI est tirée du paragraphe 35 du mémoire des faits et du droit du défendeur.

**1. Les producteurs nationaux présentent une plainte au Commissaire.**

par. 31(1)

- ◆ La plainte doit être appuyée par des producteurs nationaux qui représentent:

- 50 p. 100 de la production des producteurs de marchandises similaires qui ont exprimé soit leur appui soit leur opposition à la plainte, et

- 25 p. 100 de la production nationale totale de marchandises similaires.

- *Si ce n'est pas le cas, aucune enquête n'est ouverte.*

par. 31(2)

- ◆ Dans les 21 jours, le Commissaire doit décider si le dossier de la plainte est complet.

- *Si ce n'est pas le cas, aucune enquête n'est ouverte.*

par. 32(1)

**2. Dans les 30 jours de la décision au sujet de l'état du dossier, le Commissaire décide s'il y a lieu d'ouvrir une enquête.**

par. 31(1)

- ◆ Le Commissaire doit être d'avis qu'il existe des preuves de dumping et une indication raisonnable de préjudice.

- *Dans le cas contraire, aucune enquête n'est ouverte.*

par. 31(1)

- *Si aucune enquête n'est ouverte, le Commissaire doit en informer le plaignant.*

par. 33(1)

- *Si aucune enquête n'est ouverte pour le motif qu'il n'existe pas d'indication raisonnable de préjudice, le Commissaire ou le plaignant peut demander au Tribunal canadien du commerce international (TCCI) de se prononcer sur cette question.*

par. 33(2)

- *Après ce renvoi, si le TCCI décide que les preuves contiennent une indication raisonnable*

*injury, the Commissioner must initiate an investigation.*

s. 31(8)

*de préjudice, le Commissaire est tenu d'ouvrir une enquête.*

par. 31(8)

### 3. The Commissioner then initiates the investigation

- ◆ Upon initiation, the Commissioner must give notice to the complainant, to affected importers and exporters, and to the public.

s. 34(1)(a)

- ◆ The Commissioner terminates the investigation if he is satisfied that:

- the evidence of dumping is insufficient,
- the margin of dumping is insignificant, or
- the actual or potential volume of dumped goods is negligible

s. 35(1)

- *The Commissioner must give notice to the complainant, interested importers, exporters, and governments, and to the public.*

s. 35(2)

- ◆ Within 90 days, where the investigation has not been terminated, the Commissioner makes a preliminary determination of dumping and specifies estimated margins.

s. 38

- ◆ When a preliminary determination is made, the Commissioner may impose provisional duties.

s. 8

### 3. Le Commissaire ouvre alors une enquête

- ◆ Lorsqu'il ouvre une enquête, le Commissaire doit en fait aviser le plaignant, les importateurs et les exportateurs touchés ainsi que le public.

al. 34(1)a)

- ◆ Le Commissaire met fin à l'enquête s'il est convaincu

- qu'il n'y a pas assez d'éléments prouvant le dumping,
- que la marge de dumping des marchandises est minimale;
- que la quantité véritable ou éventuelle de marchandises sous-évaluées est négligeable.

par. 35(1)

- *Le Commissaire en informe le plaignant, les importateurs et les exportateurs intéressés, les gouvernements et le public.*

par. 35(2)

- ◆ Dans les 90 jours, lorsque l'enquête n'est pas close, le Commissaire prend une décision provisoire de dumping et fait l'estimation de la marge de dumping.

art. 38

- ◆ Lorsque le Commissaire a pris une décision provisoire, il peut imposer des droits provisoires.

art. 8

[15] The evidence shows that filing a properly documented complaint under SIMA is an onerous task and that complaints run to hundreds of pages. For this reason, the parties agreed that Dofasco would file the full complaint and the other domestic producers would provide support. According to counsel for the applicants, Dofasco submitted a properly documented complaint in which it estimated the margin or extent of the dumping (the margin).

[15] Les preuves indiquent que le dépôt d'un dossier de plainte complet, conforme aux termes de la LMSI est une lourde tâche et que les plaintes contiennent des centaines de pages. C'est pour cette raison que les parties ont convenu que Dofasco déposerait une plainte et que les autres producteurs nationaux lui accorderaient leur appui. D'après les avocats des demandresses, Dofasco a présenté un dossier de plainte complet dans lequel elle estimait la marge ou le montant du dumping (la marge).

[16] When Stelco, Algoma and Sidbec (together the supporters) wrote the CCRA to support Dofasco's complaint, they each provided statistics dealing with their production and sale of cold-rolled steel sheet. The combination of the information in the complaint and in the supporters' correspondence satisfied the

[16] Lorsque Stelco, Algoma et Sidbec (les sociétés ayant appuyé la plainte) ont écrit à l'ADRC pour appuyer la plainte de Dofasco, elles ont toutes fourni des données statistiques concernant leur production et leurs ventes de tôles d'acier laminées à froid. L'ensemble des renseignements contenus dans la plainte et dans la

Commissioner that the complaint was properly documented and that an investigation was warranted under subsection 31(1) of SIMA. The resulting investigation was initiated on March 12, 2001.

[17] During the investigation, the Commissioner sent the exporters a document entitled "Request for Information". The data received in response to the request were verified by the CCRA. The CCRA also asked for additional information from the domestic producers and it was provided on a voluntary basis.

[18] The evidence disclosed that, although an estimated margin was included in the complaint and was supported by the domestic producers, the Commissioner would form an independent conclusion about the margin based on the complaint, on the exporters' responses to requests for information and on additional information provided by the domestic producers on a voluntary basis at the Commissioner's request. In the context of the investigation, Mr. Séguin's decision means that the Commissioner will not receive unsolicited information from counsel for the domestic producers commenting on the adequacy and the reliability of the confidential information provided by the exporters.

#### The Domestic Producers' Interest in the Investigation

[19] The domestic producers allege that they want their counsel to have access to the confidential information so that they can make submissions to the Commissioner based on their industry expertise about the adequacy and/or reliability of the exporters' confidential information and about an appropriate figure for the margin. Counsel for the domestic producers want to be able to influence the size of the margin at the investigation stage because, once the Commissioner has set the margin, it cannot be challenged and is treated as a "given" in a subsequent hearing before the Canadian International Trade Tribunal (the CITT). The CITT's mandate is to use a number of factors, including the margin set by the Commissioner, to determine (i) whether injury is being caused by the dumping and (ii)

correspondance des sociétés ayant appuyé la plainte a convaincu le Commissaire que le dossier de plainte était complet et qu'une enquête était justifiée aux termes du paragraphe 31(1) de la LMSI. L'enquête a été ouverte le 12 mars 2001.

[17] Au cours de l'enquête, le Commissaire a envoyé aux exportateurs un document intitulé «Demande de renseignements». Les données reçues en réponse à cette demande ont été vérifiées par l'ADRC. L'ADRC a également demandé des renseignements supplémentaires aux producteurs nationaux qui les ont fournis volontairement.

[18] Les preuves montrent que la plainte contenait une estimation de la marge, appuyée par les producteurs nationaux, mais que le Commissaire a formé une conclusion indépendante au sujet de la marge en se fondant sur la plainte, sur les réponses fournies par les exportateurs aux demandes de renseignements et sur les renseignements supplémentaires fournis, sur une base volontaire, par les producteurs nationaux à la demande du Commissaire. Dans le contexte de l'enquête, la décision de M. Séguin indique que le Commissaire refuse de recevoir de la part des avocats des producteurs nationaux des renseignements non sollicités au sujet de la pertinence et de la fiabilité des renseignements confidentiels fournis par les exportateurs.

#### L'intérêt des producteurs nationaux dans l'enquête

[19] Les producteurs nationaux soutiennent que leurs avocats ont besoin de consulter les renseignements confidentiels pour être en mesure de présenter au Commissaire des observations fondées sur leur connaissance de ces industries et portant sur la pertinence et la fiabilité des renseignements confidentiels fournis par les exportateurs ainsi que sur le montant auquel il convient d'établir la marge. Les avocats des producteurs nationaux veulent être en mesure d'influencer le montant de la marge à l'étape de l'enquête parce qu'une fois que la marge est fixée par le Commissaire, elle ne peut être contestée et elle est traitée comme une «donnée» à l'audience que tient par la suite le Tribunal canadien du commerce international (le TCCI). En vertu de son mandat, le TCCI doit utiliser un

whether duties should be imposed.

[20] Mr. Neamtz was asked on his cross-examination whether, if other factors were equal, a higher margin would make it more likely (i) that the CITT would conclude that the dumping caused injury and (ii) that the CITT would impose duties. He refused to acknowledge either likelihood. Further, although he did agree with Mr. Séguin that the domestic producers have a “significant interest” in responding to counterclaims made by the exporters in the course of the investigation, he would not admit that their interest could be described as “direct”.

[21] The applicants’ affidavit states in paragraph 30 that there is “no issue that the Canadian industry has a great deal at stake in the outcome of the Commissioner’s investigation.” Unfortunately, the deponent did not elaborate on this statement and describe exactly what is at stake. Similarly, the intervenor’s affidavit says that Dofasco has a great deal at stake and a direct interest in the outcome of the investigation.

[22] Counsel for the respondent conceded that, although there is no legal causal relationship between the size of the margin of dumping and the likelihood that injury will be found, it is more likely, in practice, that a higher margin of dumping will result in an injury finding and the imposition of duties. In other words, the outcome of the investigation will affect the magnitude of the economic relief given to the domestic producers.

#### The *Electrohome* Decision

[23] Counsel for the applicants submitted that the Federal Court has already decided that his clients are parties to the investigation. In this regard he referred to *Electrohome Ltd. v. Canada (Deputy M.N.R., Customs and Excise)*, [1986] 2 F.C. 344 (T.D.) (*Electrohome*). In that case, the issue was whether counsel for the

certain nombre de facteurs, y compris la marge fixée par le Commissaire, en vue de décider (i) si le dumping a causé un dommage et (ii) s’il y a lieu d’imposer des droits compensateurs.

[20] Au cours de son contre-interrogatoire, les avocats ont demandé à M. Neamtz si, les autres facteurs étant par ailleurs égaux, une marge élevée est susceptible d’amener le TCCI (i) à conclure que le dumping a causé un préjudice et (ii) à imposer des droits. Il a refusé d’admettre ces deux possibilités. En outre, il a reconnu avec M. Séguin que les producteurs nationaux avaient un «intérêt important» à répondre aux arguments présentés par les exportateurs dans le cadre de l’enquête, mais il n’a pas reconnu que l’on pouvait qualifier leur intérêt de «direct».

[21] Les demanderesses déclarent au paragraphe 30 de leur affidavit qu’«il est incontestable que l’industrie canadienne a un intérêt très important dans l’issue de l’enquête du Commissaire». Malheureusement, le déposant n’a pas précisé cette affirmation et n’a pas décrit exactement quel était l’intérêt en jeu. De la même façon, l’affidavit de l’intervenante mentionne que Dofasco a un intérêt direct dans l’issue de l’enquête et que celle-ci peut avoir des conséquences importantes pour elle.

[22] L’avocat du défendeur a reconnu que, s’il n’existe pas de relation causale juridique entre le montant de la marge du dumping et la probabilité de la reconnaissance d’un préjudice, il est en pratique plus fréquent qu’une marge de dumping élevée entraîne la reconnaissance d’un préjudice et l’imposition de droits. Autrement dit, l’issue de l’enquête influence le montant de l’indemnité économique accordée aux producteurs nationaux.

#### La décision *Electrohome*

[23] L’avocat des demanderesses affirme que la Cour fédérale a déjà décidé que ses clients sont parties à l’enquête. Il a cité sur ce point la décision *Electrohome Ltd. c. Canada (sous-ministre du Revenu national, douanes et accise)*, [1986] 2 C.F. 344 (1<sup>re</sup> inst.) (*Electrohome*). Dans cette affaire, il s’agissait de savoir

companies, which had filed complaints about the alleged dumping of Korean colour televisions, were entitled to access to the confidential information supplied by the exporters during the CCRA's investigation. At that time, subsection 84(3) of SIMA [S.C. 1984, c. 25] was written in a permissive and not in its present mandatory form. In *Electrohome*, the respondent argued that the decision about whether to divulge confidential information was discretionary but also took the position that the CCRA is taking on this application which is that Dofasco as the complainant is not a party to the investigation and, therefore, not party to the proceedings within the meaning of subsection 84(3) of SIMA.

[24] At the time of the *Electrohome* decision, subsection 84(3) read as follows:

**84. . . .**

(3) Notwithstanding subsection (1), information to which that subsection applies that has been provided to the Deputy Minister in any proceedings under this Act may be disclosed by the Deputy Minister to counsel for any party to those proceedings or to other proceedings under this Act arising out of those proceedings for use by such counsel only in those proceedings or other proceedings, subject to such conditions as the Deputy Minister considers are reasonably necessary or desirable to ensure that the information will not, without the written consent of the person who submitted it to the Deputy Minister, be disclosed to any person by counsel in any manner that is calculated or likely to make it available to

(a) any party to the proceedings or other proceedings, including a party who is represented by that counsel; or

(b) any business competitor or rival of any person to whose business or affairs the information relates. [My emphasis.]

[25] In *Electrohome*, as in the present case, the complainants' counsel argued that they wanted the confidential information provided by the Korean exporters so that they could make meaningful submissions in an effort to ensure that the CCRA correctly calculated the margin of dumping.

[26] After dealing with the discretionary nature of subsection 84(3), Rouleau J. considered whether the

si les avocats des sociétés qui avaient déposé des plaintes au sujet du dumping allégué d'appareils de télévision en couleurs d'origine coréenne avaient le droit d'avoir accès aux renseignements confidentiels fournis par les exportateurs au cours de l'enquête de l'ADRC. À l'époque, le paragraphe 84(3) de la LMSI [S.C. 1984, ch. 25] était une disposition facultative et non pas impérative comme elle l'est actuellement. Dans *Electrohome*, le défendeur soutenait que la décision de divulguer des renseignements confidentiels était de nature discrétionnaire mais a également avancé l'argument que l'ADRC invoque dans la présente demande selon lequel Dofasco, à titre de plaignante, n'est pas partie à l'enquête et, par conséquent, n'est pas partie à une procédure au sens du paragraphe 84(3) de la LMSI.

[24] À l'époque de la décision *Electrohome*, le paragraphe 84(3) se lisait comme suit:

**84. [ . . . ]**

(3) Nonobstant le paragraphe (1), les renseignements auxquels ce paragraphe s'applique peuvent être communiqués par le sous-ministre à l'avocat d'une partie à la procédure pour laquelle ils ont été fournis ou à toute procédure prévue à la présente loi qui en découle; l'avocat ne peut les utiliser que dans le cadre de ces procédures, sous réserve des conditions que le sous-ministre juge indiquées pour empêcher que les renseignements ne soient divulgués, sans le consentement de la personne qui les a fournis, de manière à pouvoir être utilisés par:

a) toute partie à ces procédures, y compris celles qui sont représentées par avocat;

b) tout concurrent de la personne à l'entreprise ou aux activités de laquelle ils se rapportent. [Je souligne.]

[25] Dans *Electrohome*, comme dans la présente affaire, l'avocat des plaignantes demandait de consulter les renseignements confidentiels fournis par les exportateurs coréens de façon à pouvoir présenter des observations pertinentes pour aider l'ADRC à calculer correctement la marge de dumping.

[26] Après avoir examiné le caractère discrétionnaire du paragraphe 84(3), le juge Rouleau a examiné si les

complainants fell within subsection 84(3). In this regard, His Lordship said [at page 352]:

Alternatively, the applicants argue that if the word “may” in subsection 84(3) is construed as permissive, the Deputy Minister has failed to exercise his discretion or has capriciously exercised it, in that he has based his decision not to release the confidential information on the fact that he does not consider the applicants to be “parties to the proceedings” as is required by subsection 84(3). In his letter of December 30, 1985 to the applicants, the Deputy Minister stated that it was the Department’s policy to consider the complainants in an anti-dumping case not to be parties to the proceedings, and therefore counsel for the complainants are not entitled to the information. I would like to now dispose of this argument made by the Crown. The applicants argue that they are parties to the proceedings by virtue of the wording in subsection 84(3) which allows for disclosure of confidential information provided to the Deputy Minister in any proceeding under the Act to “counsel for any party to those proceedings or to other proceedings under this Act arising out of those proceedings”. I am of the opinion that the applicants are parties to “other proceedings under this Act arising out of those proceedings” and as such could be entitled to the confidential information. As a result the Crown’s argument in this regard must fail. [My emphasis.]

[27] I have found this paragraph difficult to understand because, in my view, “those proceedings” are the ones in which confidential information is supplied to the Commissioner. In *Electrohome*, the confidential information was received during the investigation. Accordingly, neither the complaint nor the investigation could have been a proceeding arising out of “those proceedings”.

[28] In my view, under subsection 84(3), counsel for Dofasco, as the complainant, and counsel for the supporters are only entitled to the confidential information provided during the investigation if:

- (i) they are treated as a party to the investigation, or;
- (ii) they are treated as a party to subsequent proceedings arising out of the investigation.

On the facts of this case (ii) cannot apply because the matter has not passed the investigation stage.

plaignantes étaient visées par le paragraphe 84(3). Le juge Rouleau a déclaré à ce sujet [à la page 352]:

Subsidiairement, les requérantes font valoir que si le mot «peuvent» figurant au paragraphe 84(3) est interprété comme exprimant une faculté, le sous-ministre n’a pas exercé son pouvoir discrétionnaire ou l’a exercé de manière arbitraire, en ce qu’il a fondé sa décision de ne pas communiquer les renseignements confidentiels sur le fait qu’il ne considère pas que les requérantes comme étant des «parties à ces procédures», comme l’exige le paragraphe 84(3). Dans sa lettre du 30 décembre 1985 aux requérantes, le sous-ministre a dit que le Ministère avait pour politique de ne pas considérer les plaignants dans une affaire d’antidumping comme des parties aux procédures et que, par conséquent, les avocats de ceux-ci n’ont pas droit aux renseignements. J’aimerais statuer dès maintenant sur cet argument de la Couronne. Les requérantes soutiennent qu’elles sont parties aux procédures en vertu du texte du paragraphe 84(3) qui permet de communiquer les renseignements confidentiels fournis au sous-ministre dans la procédure à «l’avocat d’une partie à la procédure pour laquelle ils ont été fournis ou à toute procédure prévue à la présente loi qui en découle». Je suis d’avis que les requérantes sont parties à «toute procédure prévue à la présente loi qui en découle» et qu’à ce titre, elles pourraient avoir droit aux renseignements confidentiels. L’argument de la Couronne à cet égard ne peut donc être retenu. [Non souligné dans l’original.]

[27] J’ai du mal à comprendre ce paragraphe parce que, à mon avis, l’expression «toute procédure [. . .] qui en découle» vise les procédures au cours desquelles des renseignements confidentiels sont fournis au Commissaire. Dans *Electrohome*, les renseignements confidentiels avaient été obtenus au cours de l’enquête. Par conséquent, ni la plainte, ni l’enquête ne pouvaient être qualifiées de «procédure [. . .] qui en découle».

[28] J’estime qu’aux termes du paragraphe 84(3), l’avocat de Dofasco, en qualité de plaignante, et l’avocat des sociétés ayant appuyé la plainte ont uniquement droit aux renseignements confidentiels fournis au cours de l’enquête dans les cas suivants:

- (i) ils sont traités comme des parties à l’enquête, ou
- (ii) ils sont traités comme des parties à une procédure qui découle de l’enquête.

D’après les faits de la présente espèce, le cas (ii) ne s’applique pas à une affaire qui en est à l’étape de

Accordingly, the only issue is whether Dofasco and its supporters can be considered to be parties to the investigation and *Electrohome* does not squarely address this issue. Accordingly, I have determined that *Electrohome* does not assist the domestic producers.

### Legislative History

[29] In this section I have, in large measure, reproduced in Part I, section C of the applicants' memorandum of fact and law. The underlined emphasis was in the memorandum.

### Parliamentary Review of SIMA

On May 17, 1996, the Finance Minister asked the Standing Committee on Finance and on Foreign Affairs and International Trade of the House of Commons to jointly review SIMA and to advise the Government if any changes should be made to the law. The Standing Committee on Finance subsequently struck the Sub-Committee on SIMA Review, and the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade assigned its Sub-Committee on Trade Disputes to work jointly with the Sub-Committee on SIMA Review to carry out the task of reviewing SIMA (collectively the "Sub-Committees").

In carrying out their mandate to report to Parliament in December 1996, the Sub-Committees conducted nine hearings, heard witnesses from 32 individuals or groups, and received written briefs from an additional eight individuals or groups. The Sub-Committees also received comments from the agencies responsible for administering SIMA.

The conclusion of the Sub-Committees following the completion of the hearing process was that SIMA was working well and that the SIMA legislation and process should be continued subject to certain modification addressed in the December 1996 Report of the Sub-Committees (the "Report"):

However, there were a number of proposal for changes to SIMA. It is the opinion of the Sub-Committees that these proposals did not represent opposition to SIMA, but were rather an attempt to modify the balance struck between producers and downstream users of imported products and consumers. Further, the proposals addressed dissimilarities between the Canadian and U.S. trade remedy systems, or

l'enquête. Par conséquent, la seule question en litige est de savoir si Dofasco et les sociétés ayant appuyé la plainte peuvent être considérées comme des parties à l'enquête et la décision *Electrohome* ne porte pas directement sur cette question. J'estime, par conséquent, qu'*Electrohome* ne peut être invoqué utilement par les producteurs nationaux.

### Historique législatif

[29] J'ai reproduit ici les parties importantes de la section C de la partie I du mémoire des faits et du droit des demanderesse. Les soulignés figuraient dans le mémoire.

### Examen parlementaire de la LMSI

Le 17 mai 1996, le ministre des Finances a demandé au Comité permanent des finances et au Comité des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes d'examiner conjointement la LMSI et de conseiller le gouvernement sur l'opportunité de modifier cette loi. Le Comité permanent des finances a alors constitué le sous-comité de l'examen de la LMSI et le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international a demandé à son sous-comité des différends commerciaux de travailler conjointement avec le sous-comité de l'examen de la LMSI à l'examen de la LMSI (appelés ensemble les «sous-comités»).

Dans l'exercice de leur mandat consistant à présenter un rapport au Parlement en décembre 1996, les sous-comités ont tenu neuf audiences, entendu 32 témoins à titre individuel ou de représentant et ont reçu des mémoires préparés par huit autres individus et groupes. Les sous-comités ont également recueilli les observations des agences responsables de l'administration de la LMSI.

Après avoir achevé leurs travaux, les sous-comités en sont arrivés à la conclusion que la LMSI donnait de bons résultats, qu'il était donc souhaitable de préserver cette loi et le processus prévu par elle, mais qu'il convenait de lui apporter certaines modifications mentionnées dans le rapport des sous-comités de décembre 1996 (le rapport):

Plusieurs intervenants ont proposé des changements à la LMSI. Les sous-comités sont d'avis que ces propositions ne sont pas des objections à la loi; il s'agit plutôt de tentatives de modifier l'équilibre entre les producteurs et les utilisateurs en aval des produits importés et les consommateurs. En outre, elles abordent la question des écarts entre les mécanismes de recours commerciaux du

were intended to improve procedural aspects of SIMA administration. These proposals are addressed in the various sections below.

One of the modifications recommended by the sub-Committees was in respect of the policy of the Deputy Minister of National Revenue (the predecessor to the Respondent) with respect to providing counsel access to confidential information. The Sub-Committees refer to the representations from the CSPA in their Report as follows:

The Canadian Steel Producers Association submitted that SIMA should be amended to provide counsel increased access to confidential information in anti-dumping/countervailing duty investigations conducted by Revenue Canada. There are two principal arguments in favour of greater disclosure. First, it would allow interested parties to make rebuttal submissions thus improving the quality and reliability of evidence. Second, it would result in greater procedural fairness and lead to greater consistency with U.S. policies that are applied to Canadian producers exporting to that country.

The Report also refers to arguments made against the granting of greater access to counsel to confidential information acquired by Revenue Canada (now the CCRA) in its anti-dumping/countervailing duty investigations:

However, a number of points were offered against any such proposal. It was contended that broader exposure to confidential information would result in parties becoming less forthcoming and would both lengthen the investigation process and render it more adversarial, thus substantially increasing the costs. Also, current SIMA timeframes might need to be extended to accommodate the consideration of rebuttal submissions and SIMA would have to be amended to provide for penalties to discipline the unauthorized disclosure of confidential information by counsel.

The Sub-Committees nevertheless determined that increased access should be provided by Revenue Canada, and explained the rationale for this recommendation as follows:

The Sub-Committees recognize that Revenue Canada has established a reasonable practice for handling confidential information. However, the large majority of Canadian exports go to the United States, and in that country the U.S. practice of affording access to confidential information often leads to an increase in the information burden on Canadian exporters who are subject to U.S. investigations. In the interest of level playing field, the Sub-Committees

Canada et des États-Unis ou tentent d'améliorer les procédures d'application de la loi. Ces propositions sont examinées ci-après.

Une des modifications recommandées par les sous-comités touchait la politique du sous-ministre du Revenu national (le prédécesseur du défendeur) au sujet de la divulgation de renseignements confidentiels aux avocats. Les sous-comités font dans le rapport les commentaires suivants au sujet des observations de l'ACPA:

L'Association canadienne des producteurs d'acier propose que la LMSI soit modifiée pour permettre aux avocats un accès plus large à l'information confidentielle recueillie par Revenu Canada dans ses enquêtes sur les cas de droits antidumping ou compensateurs. Il y a deux choses qui militent en faveur d'un accès élargi. D'abord, cela permettrait aux parties intéressées de réfuter les arguments présentés, ce qui améliorerait la qualité et la fiabilité de la preuve. Ensuite, cela assurerait une procédure plus équitable et se traduirait par un rapprochement avec la politique appliquée par les États-Unis aux producteurs canadiens qui exportent dans ce pays.

Le rapport fait également état des arguments avancés contre la divulgation aux avocats des renseignements confidentiels obtenus par Revenu Canada (maintenant l'ADRC) dans ses enquêtes sur les droits antidumping et compensateurs:

Cette proposition a toutefois soulevé plusieurs objections. On a fait valoir qu'une communication plus large d'informations confidentielles pourrait rendre les parties plus réticentes et prolongerait l'enquête tout en rendant la procédure plus contradictoire, ce qui ferait augmenter les coûts considérablement. En plus, les délais prévus par la LMSI devraient sans doute être prolongés pour permettre l'examen des réfutations des arguments présentés, et la LMSI devrait être modifiée pour prévoir des sanctions afin d'empêcher la communication non autorisée d'informations confidentielles par les avocats.

Les sous-comités ont néanmoins conclu que Revenu Canada devait élargir l'accès aux documents et a expliqué de la façon suivante la raison d'être de cette recommandation:

Les Sous-comités reconnaissent que Revenu Canada a adopté une pratique raisonnable pour le traitement de l'information confidentielle. Toutefois, la très grande majorité des exportations canadiennes se font aux États-Unis, et dans ce pays, l'habitude de donner accès aux informations confidentielles se traduit souvent par une augmentation de l'information demandée aux exportateurs canadiens qui font l'objet d'une enquête aux États-Unis.



recommend that SIMA should be amended to provide counsel increased access to confidential information in anti-dumping/countervailing duty investigations conducted by Revenue Canada. The Sub-Committees note that this recommendation promotes overall balance in this report.

The Sub-Committees also went on to note in their Report that implementation of the recommendation requiring greater access to counsel to the confidential information in an anti-dumping/countervailing duty investigation “will require the introduction of penalty provisions in SIMA for the unauthorized release by counsel of confidential information.”

The Canadian Government supported the Sub-Committees’ recommendation that SIMA should be amended to provide counsel increased access to confidential information in anti-dumping/countervailing duty investigations conducted by Revenue Canada. In supporting this recommendation, the Government noted as follows:

SIMA and the *Canadian International Trade Tribunal Act* (CITT Act) respectively provide the Deputy Minister of National Revenue and the CITT with the discretion to grant counsel for a party restricted access to confidential information. However, while the CITT regularly affords counsel access to confidential information in SIMA injury inquiries, Revenue Canada’s policy has been to provide access to confidential information only in those cases where the Deputy Minister is of the opinion that the non-confidential summary is inadequate to convey a reasonable understanding of the substance of the information.

In addition to providing greater consistency in the treatment of confidential information throughout the investigation process, adoption of this recommendation would introduce greater procedural fairness into the SIMA process and improve the overall quality and reliability of the evidence upon which SIMA determinations are based by affording parties an opportunity to make informed rebuttal submissions. The recommendation could be implemented by amending the Act to require disclosure of confidential information to counsel for a party (subject to appropriate conditions and protective undertakings).

The concern was expressed that more liberal access to confidential information might require the extension of

Pour que les règles soient les mêmes pour tout le monde, les sous-comités recommandent que la LMSI soit modifiée pour donner aux avocats un plus large accès aux informations confidentielles recueillies par Revenu Canada dans ses enquêtes en matière de droits antidumping ou compensateurs. Les sous-comités notent que cette recommandation contribue à l’équilibre général dans ce rapport.

Les sous-comités ont poursuivi en notant dans le rapport que la mise en œuvre de la recommandation au sujet de l’élargissement de l’accès des avocats aux renseignements confidentiels dans les enquêtes sur les droits antidumping et compensateurs devrait «prévoir l’introduction dans la LMSI de dispositions imposant des sanctions en cas de communication non autorisée de renseignements confidentiels par les avocats».

Le gouvernement canadien a appuyé la recommandation des sous-comités selon lesquels il y avait lieu de modifier la LMSI pour élargir l’accès des avocats aux renseignements confidentiels dans les enquêtes sur les droits antidumping et compensateurs effectuées par Revenu Canada. Le gouvernement a fait les remarques qui suivent pour appuyer cette recommandation:

La LMSI et la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* (Loi sur le TCCE) confèrent respectivement au sous-ministre du Revenu national et au TCCE le pouvoir discrétionnaire d’autoriser un accès restreint à l’information confidentielle aux avocats d’une partie. Cependant, bien que le TCCE permette régulièrement à des avocats d’accéder à l’information confidentielle recueillie au cours des enquêtes en matière de dommages menées en vertu de la LMSI, la politique de Revenu Canada a consisté à permettre aux avocats d’accéder à cette information confidentielle seulement lorsqu’il est d’avis qu’un résumé non confidentiel ne permet pas de bien comprendre l’essentiel de l’information.

Outre que l’adoption de cette recommandation favoriserait une plus grande uniformité dans le traitement de l’information confidentielle tout au long du processus de l’enquête, elle permettrait d’assurer une procédure plus équitable dans le processus de la LMSI et améliorerait la qualité et la fiabilité générales de la preuve sur laquelle les décisions de la LMSI se fondent puisque les parties pourraient ainsi réfuter les arguments présentés en s’appuyant sur des données plus probantes. On pourrait mettre cette recommandation en œuvre en modifiant la loi de manière à demander que l’information confidentielle soit communiquée à l’avocat d’une partie (sous réserve de conditions appropriées et d’engagements de protection).

On a fait valoir qu’un accès plus large à l’information confidentielle pourrait nécessiter une prolongation des

current SIMA time-frames in order to accommodate the consideration by Revenue Canada of rebuttal submissions. However, the Government believes that it should be possible to deal with these submissions within existing time-frames.

Finally, the concern that parties might be less forthcoming with sensitive business information if such information was routinely accessible to counsel for their competitors, could be minimized by providing appropriate penalties for the unauthorized release of confidential information. In this regard, the Government agrees with the Sub-Committees' view that a liberalisation of SIMA's counsel disclosure policy would have to be accompanied by appropriate statutory penalties for the unauthorized release of confidential information by counsel.

SIMA was thereafter amended on December 1, 1998 by Bill C-35, which received Royal Assent on March 25, 1999. Subsection 84(3) of SIMA became effective on April 15, 2000.

### The Guidelines

[30] The Commissioner submits that the *Guidelines on the Disclosure of Confidential Information Provisions of the Special Import Measures Act* of April 2000 (the Guidelines) take a restrictive approach to subsection 84(3) of SIMA to encourage exporters to co-operate with an investigation. However, there was no evidence that any exporters had expressed concern about the prospect of wider dissemination of their confidential information.

[31] The Guidelines were drafted in preparation for the April 15, 2000 amendments to SIMA. Since SIMA does not define either "parties" or "proceedings" in the context of an investigation, the Guidelines have filled this gap by providing that:

#### Parties and Proceedings

A key component of the disclosure provisions is the designation of those persons who are parties in the various

délais actuellement prévus par la LMSI afin de permettre à Revenu Canada d'examiner les réfutations des arguments présentés. Cependant, le gouvernement croit qu'il devrait être possible de traiter ces exposés à l'intérieur des délais prescrits.

Enfin, on pourrait atténuer les préoccupations selon lesquelles les parties seraient plus réticentes face à la communication de renseignements délicats sur les entreprises si les avocats de leurs concurrents pouvaient couramment accéder à de tels renseignements si l'on prévoyait des sanctions en cas de communication non autorisée de renseignements confidentiels par des avocats. À cet égard, le gouvernement adhère au point de vue des sous-comités selon lequel une libéralisation de la politique de communication de renseignements confidentiels aux avocats aux fins du processus de la LMSI devrait être accompagnée de sanctions réglementaires appropriées en cas de communication non autorisée de renseignements confidentiels par des avocats.

La LMSI a été modifiée par la suite le 1<sup>er</sup> décembre 1998 par le projet de loi C-35, qui a reçu la sanction royale le 25 mars 1999. Le paragraphe 84(3) de la LMSI est entré en vigueur le 15 avril 2000.

### Les lignes directrices

[30] Le Commissaire soutient que les *Lignes directrices sur les dispositions de la Loi sur les mesures spéciales d'importation concernant la communication de renseignements confidentiels* d'avril 2000 (les Lignes directrices) interprètent de façon restrictive le paragraphe 84(3) de la LMSI de façon à encourager les exportateurs à collaborer à l'enquête. Aucun élément n'indique cependant que des exportateurs aient manifesté de l'inquiétude à l'idée que leurs renseignements confidentiels pourraient être communiqués à d'autres personnes.

[31] Les Lignes directrices ont été élaborées pour préparer l'entrée en vigueur des modifications apportées à la LMSI le 15 avril 2000. Étant donné que la LMSI ne définit ni la notion de «parties», ni celle de «procédure» dans le contexte d'une enquête, les Lignes directrices ont comblé cette lacune en énonçant ce qui suit:

#### Parties et procédures

La désignation des personnes qui sont des **parties** aux diverses procédures LMSI menées par le Commissaire et la

SIMA proceedings conducted by the Commissioner and the identification of the various proceedings envisaged by the law and of those proceedings which arise out of other proceedings under SIMA. These concepts are critical since disclosure can only be made to counsel who is acting for a party to a proceeding or to a party to a proceeding arising out of a previous proceeding in respect of which the information was originally submitted.

For purposes of SIMA proceedings conducted by the Commissioner, a person will be regarded as a "party" if the person has a direct interest in the outcome of the proceeding and if the person actively participates in the proceeding.

The SIMA proceedings, including proceedings which can be deemed to arise out of a previous proceeding, and the parties to each of these specific proceedings have been identified in the attached Appendix 1.

[32] Appendix I to the Guidelines lists a total of 14 distinct SIMA proceedings. The first three are relevant and are set out in Schedule "A" hereto. The Guidelines provide that only complainants are parties to a complaint and those who support it are non-parties at the complaint stage. During an investigation, only exporters who participate "actively" by providing information pursuant to a "Request for Information" are considered parties. Domestic producers, including complainants, are not treated as parties even if, as in this case, they provide data to support a complaint and voluntarily respond to the Commissioner's request for financial statements and cost and profitability data for the domestic market.

#### The Practice in the United States

[33] The United States' *Code of Federal Regulations*, Chapter II, United States International Trade Commission, 19 C.F.R. Part 351 dealing with Antidumping and Countervailing Duties provides a definition, at section 351.102, of a "Party to a Proceeding". It reads as follows:

#### Sec. 351.102 Definitions.

détermination des procédures prévues par la Loi et des **procédures qui en découlent** sont des éléments clés pour l'application des dispositions relatives à la communication de renseignements puisque ceux-ci ne peuvent être communiqués qu'à l'avocat agissant au nom d'une partie à la procédure pour laquelle ils ont été initialement communiqués ou d'une partie à une procédure en découlant.

Pour qu'une personne soit considérée comme une «partie» à une procédure LMSI menée par le Commissaire, il faut qu'elle ait un **intérêt direct** dans le résultat de la procédure et qu'elle **participe activement** à cette procédure.

Les procédures LMSI, y compris celles considérées comme des procédures découlant d'une procédure antérieure, et les parties à chacune de ces procédures sont précisées à l'annexe I ci-jointe.

[32] L'annexe I des Lignes directrices recense en tout 14 procédures différentes relevant de la LMSI. Les trois premières intéressent la présente affaire et sont reproduites dans l'annexe «A» des présents motifs. Les Lignes directrices énoncent que seuls les plaignants sont des parties à une plainte et que les sociétés qui appuient les plaignants ne sont pas des parties à l'étape de l'étude de la plainte. Au cours d'une enquête, seuls les exportateurs qui participent «activement» à celle-ci en fournissant des renseignements à la suite d'une «demande de renseignements» sont considérés comme étant des parties. Les producteurs nationaux, y compris les plaignants, ne sont pas considérés comme des parties même si, comme c'est le cas ici, elles fournissent des données à l'appui d'une plainte et donnent volontairement suite aux demandes faites par le Commissaire de fournir des états financiers et des données relatives aux coûts et à la rentabilité concernant le marché intérieur.

#### La pratique des États-Unis

[33] Le *Code of Federal Regulations* des États-Unis, chapitre II, United States International Trade Commission, 19 C.F.R. Part 351 qui traite des droits antidumping et compensateurs définit, à l'article 351.102, l'expression «partie à une procédure». Elle se lit ainsi:

[TRADUCTION]

#### Art. 351.102 Définitions.

...

[...]

Party to the proceeding. "Party to the proceeding" means any interested party that actively participates, through written submissions of factual information or written argument, in a segment of a proceeding. Participation in a prior segment of a proceeding will not confer on any interested party "party to the proceeding" status in a subsequent segment.

Partie à une procédure. «Partie à une procédure» Toute partie intéressée qui participe activement, en présentant des observations écrites contenant des informations factuelles ou des arguments écrits, à une étape de la procédure. La participation à une étape antérieure de la procédure ne donne pas à une partie intéressée le statut de «partie à une procédure» au cours d'une étape ultérieure.

It also defines a "Segment of Proceeding" as:

Il définit également l'expression «étape de la procédure» de la façon suivante:

#### Segment of proceeding

[TRADUCTION]

#### Étape de la procédure

(1) In general. An antidumping or countervailing duty proceeding consists of one or more segments. "Segment of a proceeding" or "segment of the proceeding" refers to a portion of the proceeding that is reviewable under section 516A of the Act.

1) Cas général. Une procédure de droits antidumping ou compensateurs comprend une ou plusieurs étapes. «Étape d'une procédure» ou «étape de la procédure» désigne une partie d'une procédure susceptible d'être examinée aux termes de l'article 516A de la Loi.

(2) Examples. An antidumping or countervailing duty investigation or a review of an order or suspended investigation, or a scope inquiry under Sec. 351.225, each would constitute a segment of a proceeding.

2) Exemples. L'enquête sur les droits antidumping ou compensateurs ou l'examen d'une ordonnance ou d'une enquête suspendue ou une enquête sur la portée menée aux termes de l'Art. 351.225, constituent chacune une étape d'une procédure.

[34] When these provisions are compared to the definitions and illustrations in the Guidelines, it becomes apparent that the U.S. definitions are more inclusive. In the U.S., a party must be interested. In Canada there must be a direct interest. As well, in the U.S. there must be active participation in the form of factual or legal submissions in a segment of a proceeding. In Canada active participation is also required but the threshold is higher. It cannot be voluntary. For example, those domestic producers who support a complaint with additional evidence or who are asked to provide data to the Commissioner during an investigation are not treated as parties. Only exporters who are required to complete a response to a Commissioner's formal "Request for Information" are accorded party status.

[34] Si l'on compare ces dispositions aux définitions et exemples donnés dans les lignes directrices, on constate que les définitions américaines sont plus larges. Aux É.-U., une partie doit avoir un intérêt dans la procédure. Au Canada, cet intérêt doit être direct. En outre, aux É.-U., elle doit participer activement en présentant des arguments juridiques ou factuels à une étape de la procédure. Au Canada, une participation active est également exigée, mais le seuil est plus élevé. Cette participation ne peut être volontaire. Par exemple, les producteurs nationaux qui appuient une plainte en présentant des preuves supplémentaires ou à qui l'on demande de fournir au Commissaire des données au cours d'une enquête ne sont pas considérés comme des parties. Seuls les exportateurs qui sont tenus de donner suite à une «demande de renseignements» officielle du Commissaire se voient reconnaître la qualité de partie.

[35] This comparison is relevant because, as noted above, when Parliament amended subsection 84(3) of SIMA on April 15, 2000 [S.C. 1999, c. 12, s. 44] it

[35] Cette comparaison est pertinente parce que, comme nous l'avons noté plus haut, lorsque le législateur a modifié le paragraphe 84(3) de la LMSI le

intended to bring SIMA disclosure provisions closer to the U.S. practice in which it is undisputed that counsel for interested parties are given access to confidential information obtained during dumping investigations whether or not their interest is “direct” and whether or not their active participation is voluntary.

#### The Issue

[36] There was no dispute that the investigation was a proceeding under SIMA. Accordingly, the issue can be stated as follows. Are the complainant and its supporters parties to the investigation for the purpose of subsection 84(3) of SIMA?

[37] Subsection 84(3), in its amended mandatory form, now reads:

#### 84. . . .

(3) Notwithstanding subsection (1), information to which that subsection applies that has been provided to the Commissioner in any proceedings under this Act shall, on written request and on payment of the prescribed fee, be disclosed by the Commissioner, in the manner and at the time specified by the Commissioner, to counsel for any party to those proceedings or to other proceedings under this Act arising out of those proceedings for use, notwithstanding any other Act or law, by that counsel only in those proceedings, subject to any conditions that the Commissioner considers reasonably necessary or desirable to ensure that the information will not, without the written consent of the person who submitted it to the Commissioner, be disclosed to any person by counsel in any manner that is calculated or likely to make it available to

(a) any party to the proceedings or other proceedings, including a party who is represented by that counsel; or

(b) any business competitor or rival of any person to whose business or affairs the information relates. [My emphasis.]

#### Statutory Interpretation

[38] In *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, Mr. Justice Iacobucci of the Supreme Court of Canada made the following statement about the proper

15 avril 2000 [L.C. 1999, ch. 12, art. 44], il avait l'intention de rapprocher les dispositions de la LMSI en matière de divulgation de la pratique américaine selon laquelle il est bien établi que les avocats des parties intéressées ont accès aux renseignements confidentiels obtenus au cours des enquêtes de dumping, que ces parties aient un intérêt «direct» ou non, et que leur participation active soit volontaire ou non.

#### La question en litige

[36] Il n'est pas contesté que l'enquête dont il s'agit était une procédure relevant de la LMSI. Par conséquent, la question en litige peut être formulée de la façon suivante. La plaignante et les sociétés ayant appuyé la plainte sont-elles des parties à l'enquête aux fins du paragraphe 84(3) de la LMSI?

[37] Le paragraphe 84(3), sous sa forme modifiée, se lit actuellement comme suit:

#### 84. [. . .]

(3) Malgré le paragraphe (1), les renseignements auxquels ce paragraphe s'applique sont, sur réception d'une demande écrite et sur paiement des droits réglementaires, communiqués par le commissaire, de la manière et au moment prévus par lui, à l'avocat d'une partie à la procédure pour laquelle ils ont été fournis ou à toute procédure prévue à la présente loi qui en découle; malgré toute autre loi ou règle de droit, les renseignements ne peuvent être utilisés par l'avocat que dans le cadre de ces procédures, sous réserve des conditions que le commissaire juge indiquées pour empêcher que les renseignements ne soient communiqués sans le consentement écrit de la personne qui les a fournis, de manière à pouvoir être utilisés par:

a) toute partie à ces procédures, y compris celle qui est représentée par cet avocat;

b) tout concurrent de la personne à l'entreprise ou aux activités de laquelle ils se rapportent. [Je souligne.]

#### Interprétation législative

[38] Dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, le juge Iacobucci de la Cour suprême du Canada a formulé l'observation suivante au sujet de

approach to be taken to statutory interpretation. At paragraph 21 of his decision for a unanimous Court, he said:

... Elmer Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983) best encapsulates the approach upon which I prefer to rely. He recognizes that statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. At p. 87 he states:

Today there is only one principle or approach namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament.

[39] He also considered section 10 of the *Interpretation Act*, R.S.O. 1980, c. 219. It does not apply in this case but section 12 of its federal counterpart the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21 is similar and it says:

12. Every enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

#### Conclusions

[40] The starting point must be the purpose of SIMA. It was aptly described in *Electrohome* in the following terms [at page 354]:

Generally, the purpose of the *Special Import Measures Act* is to protect Canadian manufacturers and producers from the dumping of goods into the Canadian market which results from goods being imported into Canada at lower prices than they would be sold in their home market. The domestic market is entitled to protection under the Act if it is established that dumped goods have caused or threaten to cause injury to Canadian production of the same goods. Anti-dumping duty may be levied on these imports to offset the price advantage caused by dumping.

Simply stated, SIMA is economic legislation which was established, in part, to deal with complaints about goods dumped into Canada.

[41] In my view, the overarching proceeding is the resolution of the complaint. This resolution may be

l'approche qu'il convient d'adopter pour interpréter une disposition législative. Il a déclaré au paragraphe 21 de la décision unanime de la Cour:

Elmer Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983) résume le mieux la méthode que je privilégie. Il reconnaît que l'interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. À la p. 87, il dit:

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution: il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

[39] Il a également examiné l'article 10 de la *Loi d'interprétation*, L.R.O. 1980, ch. 219. Cette disposition ne s'applique pas en l'espèce mais l'article 12 de la *Loi d'interprétation* fédérale, L.R.C. (1985), ch. I-21 est semblable et énonce:

12. Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

#### Conclusions

[40] Il faut partir de l'objectif recherché par la LMSI. Cet objectif a été fort bien formulé dans la décision *Electrohome* dans les termes suivants [à la page 354]:

De façon générale, la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* vise à protéger les fabricants et producteurs canadiens contre le dumping de marchandises sur le marché canadien, dumping découlant de l'importation de marchandises au Canada à des prix inférieurs à ceux auxquels elles seraient vendues sur le marché du pays d'origine. La Loi protège le marché intérieur si l'on établit que les marchandises sous-évaluées ont causé ou menacent de causer un préjudice à la production des mêmes marchandises au Canada. Des droits anti-dumping peuvent être imposés sur ces importations afin de neutraliser l'avantage qu'entraîne le dumping quant au prix.

Résumée simplement, la LMSI est une loi à portée économique qui a été adoptée en partie pour régler les plaintes concernant le dumping de marchandises au Canada.

[41] À mon avis, la procédure principale est le règlement de la plainte. Il est possible de la régler de

achieved in a variety of ways. At one extreme, a complaint may be dismissed without an investigation or, at the other extreme, it may lead to an investigation which establishes the margin of dumping and the imposition of interim duties and then to a CITT hearing which establishes that injury has been caused by dumping and imposes final duties.

[42] The Guidelines, which do not have the force of law, provide that both Dofasco and its supporters are not parties to the investigation. The Commissioner says this is so because (i) they are not “directly” interested in the sense that their interest, although significant, is only economic and not a question of legal rights and (ii) because their involvement in the investigation is only voluntary.

[43] This position is asserted by the Commissioner even though:

- Dofasco and its supporters were required to estimate the margin at the time the complaint was submitted;
- Dofasco and its supporters voluntarily supplied information at the Commissioner’s request during the investigation;
- Counsel for the domestic producers are in the best position to provide information about the domestic market and about the reliability of the confidential information provided by the exporters.
- The investigation establishes a margin which in practice affects the likelihood of a later finding of injury and the imposition of duties by the CITT.
- The complainant and the supporters are entitled to participate in the injury hearing before the CITT.
- The Commissioner acknowledges that the domestic producers have a significant interest in the outcome of the investigation.

[44] The Legislative history behind the recent amendments to SIMA makes it clear (i) that disclosure

différentes façons. D’un côté, la plainte peut être rejetée sans qu’une enquête soit ouverte et de l’autre, elle peut déboucher sur une enquête qui établit la marge de dumping et impose des droits provisoires et ensuite, sur une décision du TCCI qui établit que le dumping a causé un préjudice et impose des droits définitifs.

[42] Les lignes directrices, qui n’ont pas force de loi, énoncent que Dofasco et les sociétés ayant appuyé la plainte ne sont pas parties à l’enquête. Le Commissaire justifie cette conclusion parce que (i) ces sociétés ne sont pas «directement» intéressées dans le sens que leur intérêt, bien qu’important, est uniquement de nature économique et ne porte pas sur des questions juridiques et (ii) parce que leur participation à l’enquête est uniquement volontaire.

[43] Le Commissaire soutient cette position même s’il existe les éléments suivants:

- Dofasco et les sociétés ayant appuyé la plainte ont été invitées à évaluer la marge au moment du dépôt de la plainte;
- Dofasco et les sociétés ayant appuyé la plainte ont volontairement fourni des renseignements à la demande du Commissaire au cours de l’enquête;
- les avocats des producteurs nationaux sont les mieux placés pour fournir des renseignements concernant le marché intérieur et sur la fiabilité des renseignements confidentiels transmis par les exportateurs;
- l’enquête fixe le montant de la marge ce qui influence en pratique la probabilité que le TCCI conclue à l’existence d’un préjudice et impose des droits;
- la plaignante et les sociétés ayant appuyé la plainte ont le droit de participer à l’audience du TCCI sur la question du préjudice;
- le Commissaire reconnaît que les producteurs nationaux ont un intérêt important dans l’issue de l’enquête.

[44] Il ressort clairement de l’historique des modifications apportées récemment à la LMSI (i) que la

is to be broader (because it became mandatory instead of discretionary), (ii) that confidentiality is to be respected (access remained limited to counsel and stiff penalties were provided), (iii) that subsection 84(3) of SIMA is intended to align SIMA with the practice in the United States where counsel for interested (not “directly” interested) parties who voluntarily participate in an investigation are given access to confidential information and (iv) that Parliament believed that information provided by the domestic producers would improve the quality of the evidence on which the Commissioner would base his calculation of the margin.

[45] For all these reasons, I have concluded that the decision must be set aside because it is based on the Guidelines and they frustrate the intention of Parliament. Accordingly, the complainant and its supporters are entitled to access to the confidential information under subsection 84(3) of SIMA on the basis that, in the circumstances of this case, they are parties to the investigation which generated the confidential information.

divulgarion doit être élargie (parce qu'elle est devenue impérative et non facultative), (ii) qu'il faut respecter le caractère confidentiel des renseignements (l'accès demeure limité aux avocats et les dispositions prévoient de graves pénalités), (iii) que le paragraphe 84(3) de la LMSI a pour but d'harmoniser la LMSI avec la pratique des États-Unis selon laquelle les avocats des parties intéressées (et non pas «directement» intéressées) qui participent volontairement à une enquête ont accès aux renseignements confidentiels et (iv) que le législateur estimait que les renseignements fournis par les producteurs nationaux amélioreraient la qualité des preuves au moyen desquelles le Commissaire évalue la marge de dumping.

[45] Pour tous ces motifs, j'ai conclu qu'il y avait lieu d'annuler la décision parce qu'elle se fonde sur les lignes directrices et que celles-ci vont à l'encontre de l'intention du législateur. Par conséquent, la plaignante et les sociétés ayant appuyé la plainte ont le droit d'avoir accès aux renseignements confidentiels aux termes du paragraphe 84(3) de la LMSI pour le motif que, dans les circonstances de l'affaire, elles sont parties à l'enquête au cours de laquelle les renseignements confidentiels ont été transmis.



SCHEDULE "A"			ANNEXE «A»		
Appendix 1			Annexe 1		
Identification of SIMA Proceedings Conducted by the Commissioner and the Parties to the Proceedings			Détermination des procédures LMSI menées par le Commissaire et des parties à ces procédures		
Proceeding	Parties	Previous Proceeding Giving Rise to the Proceeding	Procédure	Parties	Procédure antérieure dont découle cette procédure
A written complaint filed under SIMA and ending when the complaint has been deemed as properly documented or the inquiry is terminated without the receipt of a properly documented complaint (PDC).	<p>Complainants (i.e. the persons submitting the written complaint).</p> <p>Only other domestic producers filing the complaint as joint or co-complainants will be considered as parties.</p> <p>Note: Producers of like goods expressing support for the complaint (with or without the provision of additional evidence) will not be considered as a complainant and, therefore, not a party to the proceeding.</p>	N/A	Procédure commençant au moment du dépôt d'une plainte écrite en vertu de la LMSI et se terminant au moment où le dossier de la plainte est déclaré complet ou au moment de la clôture de l'enquête si les documents reçus ne constituent pas un dossier complet de la plainte (DCP).	<p>Les <b>plaignantes</b> (c.-à-d. les personnes ayant déposé la plainte écrite).</p> <p>Seuls les <b>autres producteurs nationaux</b> ayant déposé la plainte à titre de co-plaignantes sont considérés comme des parties.</p> <p><b>Nota:</b> Les producteurs de marchandises similaires qui ne font qu'exprimer leur <b>appui</b> à la plainte (même s'ils fournissent d'autres éléments de preuve) ne sont pas considérés comme des plaignantes et ne sont donc pas des parties à la procédure.</p>	s.o.
The evaluation of a PDC leading to the decision to initiate/not initiate an investigation.	N/A	This proceeding arises from the written complaint filed under SIMA.	Évaluation d'un DCP menant à la décision d'ouvrir ou de ne pas ouvrir une enquête.	s.o.	Cette procédure découle de la plainte écrite déposée en vertu de la LMSI.

<p>The dumping or subsidy investigation from initiation to the final determination, suspension due to the acceptance of an undertaking or termination.</p>	<p>Exporters and importers who actively participate in the proceeding, generally by submitting a complete or substantially complete response to the <i>Request for Information</i>.</p> <p>The government of the country of export in a subsidy investigation.</p> <p>In an investigation using sampling, a non-sampled exporter who provides a substantially complete submission that will be used in the investigation will be considered as a party to the proceeding.</p> <p>Note: A complainant, the government of the country of export, non-exporting foreign producers providing information, and persons submitting information on a courtesy basis are not parties to the proceeding.</p>	<p>This proceeding normally arises out of the evaluation of a PDC and the decision to initiate an investigation.</p> <p>However, when the investigation is initiated on the Commissioner's own initiative, the investigation will normally not be regarded as arising out of a previous proceeding.</p>	<p>Enquête sur le dumping ou sur le subventionnement commençant au moment de l'ouverture de l'enquête et se terminant au moment de la décision définitive, de la suspension de l'enquête à la suite de l'acceptation d'un engagement ou de la clôture de l'enquête.</p>	<p>Les <b>exportateurs</b> et les <b>importateurs</b> qui participent activement à la procédure, ce qu'ils font généralement en présentant une réponse complète ou à peu près complète à la <i>Demande de renseignements</i>.</p> <p>Le <b>gouvernement du pays d'exportation</b>, dans une enquête sur le subventionnement.</p> <p>Si une méthode d'échantillonnage est utilisée, tout exportateur non sélectionné qui présente un exposé assez complet pour être utilisé au cours de l'enquête sera considéré comme une partie à la procédure.</p> <p><b>Nota:</b> Les plaignantes, le gouvernement du pays d'exportation, les producteurs étrangers qui fournissent des renseignements mais ne sont pas des exportateurs et les personnes qui présentent des renseignements à titre gracieux ne sont pas des parties à la procédure.</p>	<p>Cette procédure découle généralement de l'évaluation d'un DCP et de la décision d'ouvrir une enquête.</p> <p>Toutefois, si le Commissaire ouvrait une enquête de sa propre initiative, cette enquête ne serait <b>pas</b> normalement considérée comme une procédure découlant d'une procédure antérieure.</p>
--	---	---	---	---	---