

A-146-80

A-146-80

Japan Electrical Manufacturers Association, Japan Machinery Exporters Association, Fuji Electric Co. Ltd., Hitachi Ltd., Mitsubishi Canada Ltd., Mitsubishi Electric Corporation, C. Itoh & Co. (Canada) Ltd., Marubeni Canada Ltd., Nissho-Iwai (Canada) Ltd., Toshiba Corporation and Toshiba International Corporation (*Applicants*)

v.

Anti-dumping Tribunal (*Respondent*)

Court of Appeal, Pratte, Ryan JJ. and Hyde D.J.—Montreal, April 19 and 22, 1982.

Judicial review — Applications to review — Anti-dumping — Application to set aside decision of Anti-dumping Tribunal that injury likely to result in future from dumping of electric generators imported from Japan, although such dumping had not caused and was not causing material injury to production in Canada of like goods — Deputy Minister made preliminary determination of dumping — Answer to submission that Tribunal made erroneous findings of facts is that Court cannot reweigh evidence and substitute its findings for those of Tribunal — S. 14(1) of Anti-dumping Act provides that preliminary determination of dumping must specify goods or description of goods to which such determination applies — S. 16(1) of Act requires Tribunal to make inquiry in respect of goods to which preliminary determination of dumping applies and determine whether dumping of those goods has caused, is causing or is likely to cause material injury to production in Canada of like goods — Answer to submission that Tribunal erred in finding future injury since it should have limited inquiry to consequences of dumping which preliminary determination found to have occurred, is that Tribunal's inquiry is only limited by description of goods in preliminary determination — Applicants allege that Tribunal misinterpreted s. 16(4) of Act, more particularly phrase "major proportion" in Art. 4(a) of Agreement on implementation of article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade — Meaning of "major proportion" found in McCulloch of Canada Limited v. Anti-dumping Tribunal [1978] 1 F.C. 222 — Applicants allege that Tribunal violated principle of natural justice by relying on preliminary determination of dumping without giving applicants opportunity to contradict preliminary determination — Answer to allegation of breach of natural justice found in Remington Arms of Canada Limited v. Les Industries Valcartier Inc. [1982] 1 F.C. 586 — Submissions that Tribunal (1) based finding of future injury on possibility rather than probability of injury and (2) divided country into two or more markets and in doing so ignored Art. 4(a)(ii) of Agreement which specifies when Tribunal may so divide country to determine injury — Decision of Tribunal misinterpreted with respect to last two submissions — Application dismissed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Anti-dumping Act, R.S.C. 1970, c. A-15, ss. 14(1), 16(1), (4) — Agreement on implementation of article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade, Arts. 4(a), 4(a)(ii).

Japan Electrical Manufacturers Association, Japan Machinery Exporters Association, Fuji Electric Co. Ltd., Hitachi Ltd., Mitsubishi Canada Ltd., Mitsubishi Electric Corporation, C. Itoh & Co. (Canada) Ltd., Marubeni Canada Ltd., Nissho-Iwai (Canada) Ltd., Toshiba Corporation et Toshiba International Corporation (*requérantes*)

v.

Le Tribunal antidumping (*intimé*)

Cour d'appel, juges Pratte, Ryan et juge suppléant Hyde—Montréal, 19 et 22 avril 1982.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Antidumping — Demande d'annulation de la décision par laquelle le Tribunal antidumping a conclu qu'à l'avenir, le dumping de génératrices importées du Japon serait susceptible de causer un préjudice, même si ce dumping n'avait pas causé et ne causait pas de préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables — Le sous-ministre a fait une détermination préliminaire de dumping — La réponse à l'argument voulant que le Tribunal ait tiré des conclusions de fait erronées est que la Cour ne saurait reconsidérer la preuve et substituer ses conclusions à celles du Tribunal — Conformément à l'art. 14(1) de la Loi antidumping, la détermination préliminaire de dumping doit spécifier les marchandises ou la sorte de marchandises auxquelles cette détermination s'applique — En vertu de l'art. 16(1) de la Loi, le Tribunal doit faire enquête relativement aux marchandises auxquelles s'applique la détermination préliminaire du dumping pour savoir si le dumping de ces marchandises a causé, cause ou est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables — Pour ce qui est de la prétention que le Tribunal aurait commis une erreur en concluant au risque de préjudice pour l'avenir puisqu'en faisant son enquête, il n'aurait dû considérer que les conséquences du dumping qui, selon la détermination préliminaire, s'était produit, la réponse est que seule la description des marchandises figurant dans la détermination préliminaire limite l'étendue du pouvoir du Tribunal en ce qui a trait à l'enquête — Les requérantes font valoir que le Tribunal a mal interprété l'art. 16(4) de la Loi, plus particulièrement l'expression «proportion majeure» figurant au par. a) de l'art. 4 de l'Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce — C'est dans l'arrêt McCulloch of Canada Limited c. Le Tribunal antidumping [1978] 1 C.F. 222, qu'on trouve le sens de l'expression «proportion majeure» — Les requérantes prétendent que le Tribunal a violé un principe de justice naturelle en se fondant sur la détermination préliminaire de dumping sans leur avoir donné l'occasion de réfuter cette détermination — Quant à cette allévation de violation de justice naturelle, c'est l'arrêt Remington Arms of Canada Limited c. Les Industries Valcartier Inc. [1982] 1 C.F. 586, qui y répond — Arguments selon lesquels le Tribunal (1) a fondé sur une possibilité plutôt que sur une probabilité sa conclusion concernant le risque de préjudice pour l'avenir et (2) a divisé le

McCulloch of Canada Limited v. Anti-dumping Tribunal [1978] 1 F.C. 222, followed. *Re Brunswick International (Canada) Ltd. and Anti-dumping Tribunal* (1979) 108 D.L.R. (3d) 216 (Fed. C.A.), followed. *Remington Arms of Canada Limited v. Les Industries Valcartier Inc.* [1982] 1 F.C. 586, followed.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

R. Gottlieb and *A. Elbaz* for applicants.
J. L. Shields for respondent.
D. M. Brown and *J. L. Ronson* for British Columbia Hydro and Power Authority.
J. M. Coyne, Q.C. and *P. S. Bonner* for Canadian General Electric Company Ltd.
F. Garneau for Marine Industries Limited.

SOLICITORS:

Gottlieb, Kaylor, Swift & Stocks, Montreal, for applicants.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for respondent.
Blake, Cassells & Graydon, Toronto, for British Columbia Hydro and Power Authority.
Herridge, Tolmie, Ottawa, for Canadian General Electric Company Ltd.
Desjardins, Ducharme, Desjardins & Bourque, Montreal, for Marine Industries Limited.
Stitt, Baker & MacKenzie, Toronto, for Mitsubishi Electric Corporation.
Courtois, Clarkson, Parsons & Tétrault, Montreal, for Toshiba Corporation and Toshiba International Corporation.

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

PRATTE J.: These reasons for judgment apply to the two section 28 applications (A-146-80 and A-151-80) which were brought against a decision of the Anti-dumping Tribunal dated February 29,

pays en deux ou plusieurs marchés et qu'en le faisant, il n'a pas tenu compte de l'art. 4, par. a), sous-al. (ii) de l'Accord qui précise les circonstances dans lesquelles le Tribunal peut, aux fins de la détermination du préjudice, diviser ainsi le pays — Interprétation erronée de la décision du Tribunal pour ce qui est des deux derniers arguments — Demande rejetée — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi antidumping, S.R.C. 1970, c. A-15, art. 14(1), 16(1),(4) — Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, art. 4a), 4a)(ii).

Jurisprudence: arrêts suivis: *McCulloch of Canada Limited c. Le Tribunal antidumping* [1978] 1 C.F. 222; *Re Brunswick International (Canada) Ltd. et le Tribunal antidumping* (1979) 108 D.L.R. (3^e) 216 (C.F. Appel); *Remington Arms of Canada Limited c. Les Industries Valcartier Inc.* [1982] 1 C.F. 586.

DEMANDE de contrôle judiciaire.

AVOCATS:

R. Gottlieb et *A. Elbaz* pour les requérantes.
J. L. Shields pour l'intimé.
D. M. Brown et *J. L. Ronson* pour British Columbia Hydro and Power Authority.
J. M. Coyne, c.r. et *P. S. Bonner* pour Canadian General Electric Company Ltd.
F. Garneau pour Marine Industries Limited.

PROCUREURS:

Gottlieb, Kaylor, Swift & Stocks, Montréal, pour les requérantes.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour l'intimé.
Blake, Cassells & Graydon, Toronto, pour British Columbia Hydro and Power Authority.
Herridge, Tolmie, Ottawa, pour Canadian General Electric Company Ltd.
Desjardins, Ducharme, Desjardins & Bourque, Montréal, pour Marine Industries Limited.
Stitt, Baker & MacKenzie, Toronto, pour Mitsubishi Electric Corporation.
Courtois, Clarkson, Parsons & Tétrault, Montréal, pour Toshiba Corporation et Toshiba International Corporation.

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

LE JUGE PRATTE: Les présents motifs s'appliquent aux deux demandes d'examen judiciaire fondées sur l'article 28 (A-146-80 et A-151-80) d'une décision du Tribunal antidumping rendue le 29

1980. That decision was made following a preliminary determination of dumping in respect of a certain type of electric generators imported from Japan; it found that the dumping of those generators before the date of the decision had not caused and was not causing any material injury to the production in Canada of like goods; it also found, however, that such injury was likely to result from the dumping of those goods in the future. The two section 28 applications are directed against that last finding.

Many grounds of attack were raised by the applicants. First, it was argued by Mr. Gottlieb that the decision of the Tribunal was based on erroneous findings of facts made without regard to the evidence. That argument must, in my view, be rejected. On a section 28 application, the Court cannot reweigh the evidence and substitute its findings for those of the Tribunal which made the decision sought to be set aside. In my view, there was at least some evidence to support the various findings of the Tribunal that Mr. Gottlieb singled out for criticism.

It was also said that the decision of the Tribunal was vitiated by a number of errors of law. The first one of those errors, according to Mr. Gottlieb, was that the finding of injury was made with respect to the dumping of goods that might take place in the future. He submitted that the inquiry and decision of the Tribunal should have been limited to the consequences of the dumping which the preliminary determination made by the Deputy Minister had found to have taken place. In order to answer that submission, one must turn to sections 14 and 16 of the *Anti-dumping Act*, R.S.C. 1970, c. A-15. Pursuant to subsection 14(1), the preliminary determination of dumping must specify "the goods or description of goods to which such determination applies". Under subsection 16(1), the Tribunal must make an inquiry "in respect of the goods to which the preliminary determination of dumping applies" and determine whether the dumping of those goods "has caused, is causing or is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods". The inquiry of the Tribunal must relate, therefore, to the goods described in the preliminary determination but is

février 1980. Cette décision avait été rendue par suite d'une détermination préliminaire de dumping d'un certain genre de génératrices importées du Japon. Le Tribunal a conclu que le dumping de ces génératrices, qui avait eu lieu avant la date de la décision, n'avait pas causé et ne causait pas de préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables. Cependant, il a aussi conclu qu'à l'avenir, le dumping de ces marchandises serait susceptible de causer un tel préjudice. C'est cette dernière conclusion qui est visée par les deux demandes fondées sur l'article 28.

Les requérantes ont soulevé plusieurs motifs de contestation. D'abord, M. Gottlieb a soutenu que le Tribunal avait basé sa décision sur des conclusions de fait erronées, tirées sans égard à la preuve soumise. A mon avis, cet argument ne peut pas être retenu. Lorsqu'elle est saisie d'une demande présentée en vertu de l'article 28, la Cour ne peut pas reconsidérer la preuve et substituer ses conclusions à celles du Tribunal dont on veut faire annuler la décision. Selon moi, il y avait au moins certains éléments de la preuve administrée devant le Tribunal qui permettaient à celui-ci de tirer les diverses conclusions que M. Gottlieb conteste.

On a aussi prétendu que la décision du Tribunal était entachée d'un certain nombre d'erreurs de droit. Selon M. Gottlieb, la première de ces erreurs a été de conclure au préjudice en se fondant sur le dumping de marchandises susceptible de se produire plus tard. Il a soutenu qu'en faisant son enquête et en rendant sa décision, le Tribunal n'aurait dû considérer que les conséquences du dumping qui, selon la détermination préliminaire faite par le sous-ministre, s'était déjà produit. Il faut, pour répondre à cet argument, consulter les articles 14 et 16 de la *Loi antidumping*, S.R.C. 1970, c. A-15. Conformément au paragraphe 14(1), la détermination préliminaire de dumping doit spécifier «les marchandises ou la sorte de marchandises auxquelles cette détermination s'applique». En vertu du paragraphe 16(1), le Tribunal doit faire enquête «relativement aux marchandises auxquelles s'applique la détermination préliminaire du dumping» pour savoir si le dumping de ces marchandises «a causé, cause ou est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables». L'enquête menée par le Tribunal doit donc se rapporter aux

not limited to the very goods which have been found by the Deputy Minister to have been dumped. Moreover, if the decision of the Tribunal must relate to the effect of the dumping (past, present and future) of goods described in the preliminary determination, it is not restricted to the effect of the dumping which, according to the preliminary determination, has occurred in the past. It is only the description of the goods in the preliminary determination which sets the limits of the inquiry of the Tribunal. In the present case, a mere reading of the preliminary determination made by the Deputy Minister shows that it applied to all electric generators of the type described coming from Japan whatever be their date of importation.

Mr. Gottlieb finally argued that the Tribunal had made two further errors of law. He submitted that it had misinterpreted subsection 16(4) of the Act and, more particularly, the phrase "major proportion" in Article 4(a) of the AGREEMENT ON IMPLEMENTATION OF ARTICLE VI OF THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE; he argued also that it had violated a principle of natural justice by relying on the preliminary determination of dumping and the margins of dumping established by the Deputy Minister without having given the applicants an opportunity to contradict those determinations of the Deputy Minister. As was intimated at the hearing, those two submissions are answered by previous decisions of the Court. The answer to the first submission, concerning the meaning of the expression "major proportion", is found in the decisions rendered in *McCulloch of Canada Limited v. Anti-dumping Tribunal* ([1978] 1 F.C. 222) and in *Re Brunswick International (Canada) Ltd. and Anti-dumping Tribunal* ((1979) 108 D.L.R. (3d) 216 (Fed. C.A.)); as to the other submission, concerning natural justice, it is answered by the recent judgment rendered by this Court in *Remington Arms of Canada Limited v. Les Industries Valcartier Inc.* ([1982] 1 F.C. 586).

Mr. Brown made two submissions on behalf of British Columbia Hydro and Power Authority. First, he contended that the Tribunal had erred in

marchandises décrites dans la détermination préliminaire, mais ne se limite pas aux marchandises mêmes qui, de l'avis du sous-ministre, ont été sous-évaluées. De plus, si sa décision doit porter sur les conséquences du dumping (passé, actuel et à venir) de marchandises décrites dans la détermination préliminaire, elle n'est pas limitée à la seule considération des conséquences du dumping qui, selon la détermination préliminaire, s'est produit dans le passé. Seule la description des marchandises figurant dans la détermination préliminaire limite l'étendue du pouvoir du Tribunal en ce qui a trait à l'enquête. En l'espèce, il suffit d'une simple lecture de la détermination préliminaire faite par le sous-ministre pour se rendre compte que celle-ci s'appliquait à toutes les génératrices faisant partie de la catégorie décrite et provenant du Japon, quelle que soit leur date d'importation.

M. Gottlieb a finalement prétendu que le Tribunal avait commis deux autres erreurs de droit. Il a soutenu que le Tribunal avait mal interprété le paragraphe 16(4) de la Loi et plus particulièrement, l'expression «proportion majeure» figurant au paragraphe a) de l'article 4 de l'ACCORD RELATIF À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE VI DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE. Il a soutenu aussi que le Tribunal avait violé un principe de justice naturelle en se fondant sur la détermination préliminaire de dumping faite par le sous-ministre et sur les marges de dumping fixées par ce dernier, sans avoir donné aux requérantes l'occasion de réfuter ces déterminations. Comme on l'a signalé lors de l'audition, la Cour a déjà répondu à ces deux arguments dans des décisions antérieures. Ce sont les arrêts *McCulloch of Canada Limited c. Le Tribunal antidumping* ([1978] 1 C.F. 222) et *Re Brunswick International (Canada) Ltd. et le Tribunal antidumping* ((1979) 108 D.L.R. (3^e) 216 (C.F. Appel)) qui apportent une réponse au premier argument portant sur la signification de l'expression «proportion majeure»; quant à l'argument relatif à la justice naturelle, c'est le jugement récent de cette Cour dans l'affaire *Remington Arms of Canada Limited c. Les Industries Valcartier Inc.* ([1982] 1 C.F. 586) qui y répond.

La British Columbia Hydro and Power Authority a présenté deux arguments par l'entremise de M^e Brown. Celui-ci a d'abord soutenu que le Tri-

law by basing its finding of likelihood of material injury for the future on a mere possibility rather than a probability of injury. That contention, in my opinion, is based on a misinterpretation of the decision. While it is true that the Tribunal referred, in its reasons, to the possibility that certain difficulties between Canadian General Electric and British Columbia Hydro and Power Authority might be resolved, a careful reading of those reasons shows, in my view, that the Tribunal did not rest its decision on that possibility but, rather, on other facts which, in its view, created a probability of injury.

I consider that Mr. Brown's second submission is also based on a misreading of the reasons of the Tribunal. He contended that the Tribunal, in making the decision under attack, had ignored the provisions of Article 4(a)(ii) of the AGREEMENT ON IMPLEMENTATION OF ARTICLE VI OF THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE which specify the circumstances in which the Tribunal may, for the purpose of determining injury, divide a country into two or more markets. That contention was founded on the assumption that the Tribunal had, for the purpose of the decision, made such a division of the Canadian market. That assumption is, in my view, unwarranted. The Tribunal, as I read its decision, never made such a division.

For those reasons, I would dismiss the application.

bunale avait commis une erreur de droit en fondant sur une simple possibilité plutôt que sur une probabilité sa conclusion concernant le risque de préjudice sensible pour l'avenir. Cette assertion procède, à mon avis, d'une mauvaise interprétation de la décision. Il est vrai que le Tribunal a mentionné dans ses motifs la possibilité que certaines difficultés entre la Canadian General Electric et la British Columbia Hydro and Power Authority soient résolues, mais une lecture attentive de ces motifs révèle, à mon avis, que le Tribunal n'a pas fondé sa décision sur cette possibilité, mais plutôt sur d'autres faits qui, d'après lui, établissaient une probabilité de préjudice.

Je suis d'avis que le deuxième argument de M^e Brown procède aussi d'une mauvaise interprétation des motifs du Tribunal. M^e Brown a prétendu qu'en rendant la décision contestée, le Tribunal n'avait pas tenu compte de l'article 4, paragraphe a), sous-alinéa (ii) de l'ACCORD RELATIF À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE VI DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE, lequel précise les circonstances dans lesquelles le Tribunal peut, aux fins de la détermination du préjudice, diviser un pays en deux ou plusieurs marchés. Cet argument repose sur l'hypothèse que le Tribunal avait procédé à une telle division du marché canadien afin de rendre sa décision. A mon avis, cette hypothèse n'est pas justifiée. J'estime, à la lecture de la décision du Tribunal, que ce dernier n'a pas procédé à cette division.

Pour ces motifs, je rejetterais la demande.