

T-2726-85

T-2726-85

Electrohome Limited, Mitsubishi Electric Sales Canada Inc., Hitachi (H.S.C.), Canada Inc., Matsushita Industrial Canada Limited, RCA Inc. and Sanyo Industries Canada Inc. (Applicants)

v.

Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise, Daewoo Electronics Company Ltd. and Goldstar Co. Ltd. (Respondents)

INDEXED AS: *ELECTROHOME LTD. v. CANADA (DEPUTY M.N.R., CUSTOMS AND EXCISE)*

Trial Division, Rouleau J.—Ottawa, January 10, 17 and 31, 1986.

Construction of statutes — Meaning of "may" in s. 84(3) of Special Import Measures Act — Deputy Minister refusing to disclose confidential information — S. 84(3) conferring discretion on Deputy Minister re: whether to disclose confidential information — Necessary to look at whole Act — Parliament recognizing certain types of information remaining confidential — Mandatory construction of s. 84(3) rendering provisions for designation of confidential information pointless — Use of "shall" in other provisions — Nothing in context to give "may" other meaning than permissive one ascribed to it in Interpretation Act — Special Import Measures Act, S.C. 1984, c. 25, ss. 2(1), 8, 31(1), 38(1),(2)(b), 41(1),(2)(b), 42(1), 43(1), 83, 84(1),(3), 85(1) — Anti-dumping Act, R.S.C. 1970, c. A-15 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. 1-23, s. 28.

Judicial review — Prerogative writs — Duty of fairness — Motion for certiorari to quash refusal to disclose confidential information provided under Special Import Measures Act, for mandamus compelling disclosure of information and for prohibition to prevent proceeding with investigation — Deputy Minister's investigation for purpose of calculating normal value, export price and margin of dumping "fact-finding expedition", nature of which administrative — Classification of function necessary to define content of duty of fairness in particular fact situation — No evidence of unfair treatment — No common law right to information nor right to force Deputy Minister to solicit applicants' assistance in performance of statutory duty — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.

Anti-dumping — Motion for certiorari quashing Deputy Minister's refusal to disclose confidential information, dismissed — S. 84(3) conferring on Deputy Minister discretion whether to disclose confidential information — Disclosure of information balanced against measure of reassurance to foreign companies confidential information not disclosed upon

Electrohome Limited, Mitsubishi Electric Sales Canada Inc., Hitachi (H.S.C.), Canada Inc., Matsushita Industrial Canada Limited, RCA Inc. et Sanyo Industries Canada Inc. (requérantes)

c.

Sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, Daewoo Electronics Company Ltd. et Goldstar Co. Ltd. (intimés)

RÉPERTORIÉ: *ELECTROHOME LTD. c. CANADA (SOUS-MINISTRE DU REVENU NATIONAL, DOUANES ET ACCISE)*

Division de première instance, juge Rouleau—
Ottawa, 10, 17 et 31 janvier 1986.

Interprétation des lois — Sens du mot «peuvent» figurant à l'art. 84(3) de la Loi sur les mesures spéciales d'importation — Le sous-ministre a refusé de communiquer certains renseignements confidentiels — L'art. 84(3) confère au sous-ministre le pouvoir discrétionnaire de communiquer ou non les renseignements confidentiels — Il faut interpréter la Loi comme un tout — Le législateur a reconnu que certaines catégories de renseignements devaient rester confidentielles — Interpréter l'art. 84(3) comme exprimant une obligation rend futiles les dispositions portant sur la désignation des renseignements confidentiels — Emploi du terme «shall» dans d'autres dispositions — Rien dans le contexte ne donne au mot «peuvent» un sens autre que le sens facultatif que lui attribue la Loi d'interprétation — Loi sur les mesures spéciales d'importation, S.C. 1984, chap. 25, art. 2(1), 8, 31(1), 38(1),(2)(b), 41(1),(2)(b), 42(1), 43(1), 83, 84(1),(3), 85(1) — Loi antidumping, S.R.C. 1970, chap. A-15 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. 1-23, art. 28.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Obligation d'agir équitablement — Requête en ordonnance de certiorari qui annulerait le refus de communiquer certains renseignements confidentiels fournis sous le régime de la Loi sur les mesures spéciales d'importation, en ordonnance de mandamus qui enjoindrait de communiquer les renseignements demandés et en ordonnance de prohibition qui interdirait de tenir une enquête — Lorsque le sous-ministre mène son enquête afin de calculer la valeur normale, le prix à l'exportation et la marge de dumping, il recourt à un «moyen de recueillir des renseignements sur des faits», moyen dont la nature est administrative — La classification des fonctions est nécessaire pour définir la teneur de l'obligation d'agir équitablement dans une situation de fait donnée — Aucune preuve de traitement injuste — La common law ne confère pas aux requérantes le droit aux renseignements, et ces dernières n'ont pas non plus le droit de forcer le sous-ministre à leur demander assistance dans l'exécution de son obligation légale — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e, Supp.), chap. 10, art. 18.

Antidumping — La requête en ordonnance de certiorari qui annulerait le refus par le sous-ministre de communiquer certains renseignements confidentiels est rejetée — L'art. 84(3) confère au sous-ministre le pouvoir discrétionnaire de communiquer ou non les renseignements confidentiels — La communication de renseignements ne doit pas se faire sans assurer les

request — Mandatory interpretation of “may” in s. 84(3) rendering confidentiality provisions void — Special Import Measures Act, S.C. 1984, c. 25, s. 84(3).

This is a motion for an order of *certiorari* quashing the refusal of the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise to disclose confidential information, an order for *mandamus* compelling him to disclose such information and an order for prohibition prohibiting him from proceeding with his investigation under the *Special Import Measures Act*.

The Deputy Minister made a preliminary determination of dumping of Korean colour television sets, based on a calculation of the “normal value” and “export price” of the goods, and the “margin of dumping”. These calculations were based on information provided by all companies involved in the sale or manufacture of colour television sets. Section 83 of the *Special Import Measures Act* provides that every party to the proceedings has a right on request to examine the information provided for the purposes of any proceedings under the Act unless it has been designated as confidential pursuant to subsection 84(1). A person who provides information to the Deputy Minister is entitled to have the information designated as confidential. Notwithstanding a designation of information as confidential, the Minister may disclose that information in accordance with the conditions set out in subsection 84(3). The Deputy Minister refused to disclose certain confidential information, stating that it was departmental policy to consider complainants in an anti-dumping case not to be parties to the proceedings. The applicant argues that the only discretion which the Deputy Minister has, once a request is made, is to subject the disclosure to certain terms and conditions. Alternatively, it is argued that the Deputy Minister has failed to exercise his discretion or has capriciously exercised it, in that his decision was based on the fact that the applicants were not considered to be “parties to the proceedings”. Finally, the applicants argue that without knowledge of how the Deputy Minister used the confidential information they are unable to determine if all the requirements of the Act and regulations have been met. The respondents submit that in making a preliminary determination under the Act, the Deputy Minister is exercising an administrative decision. Therefore he is not obligated to abide by the rules of natural justice, although he is under a duty to act fairly. They allege that there is no indication that the applicants have been treated unfairly.

The issues are the meaning of “may” in subsection 84(3) in the context of the whole Act, and a determination of the nature of the decision-making power vested in the Deputy Minister and the resulting duty of fairness.

Held, the motion should be dismissed.

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. Subsection 84(3) confers upon the Deputy Minister a discretion as to whether he will disclose confidential information. One must look not only to the provisions dealing with disclosure of confidential information,

sociétés étrangères que les renseignements confidentiels ne seront pas révélés sur demande — Interpréter le mot «peuvent» figurant à l’art. 84(3) comme exprimant une obligation rendrait nulles les dispositions relatives à la confidentialité — Loi sur les mesures spéciales d’importation, S.C. 1984, chap. 25, art. 84(3).

Il s’agit d’une requête en ordonnance de *certiorari* qui annulerait le refus par le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l’accise de communiquer certains renseignements confidentiels, en ordonnance de *mandamus* qui le forcerait à communiquer des renseignements et en ordonnance de prohibition qui lui interdirait de tenir son enquête sous le régime de la *Loi sur les mesures spéciales d’importation*.

Le sous-ministre a rendu une décision provisoire de dumping concernant des téléviseurs couleur coréens, compte tenu du calcul de la «valeur normale» des marchandises, de leur «prix à l’exportation» et de la «marge de dumping». Ces calculs ont été effectués sur la base des renseignements fournis par toutes les sociétés participant à la vente ou à la fabrication de téléviseurs couleur. L’article 83 de la *Loi sur les mesures spéciales d’importation* prévoit que toute partie à une procédure a droit, sur demande, de consulter les renseignements fournis dans le cadre d’une procédure prévue par la Loi, à moins qu’ils n’aient été désignés comme confidentiels en vertu du paragraphe 84(1). Une personne qui fournit des renseignements au sous-ministre a le droit de les faire désigner comme confidentiels. Même si des renseignements ont été désignés comme confidentiels, le Ministre peut les communiquer en conformité des conditions énoncées au paragraphe 84(3). Le sous-ministre a refusé de communiquer certains renseignements confidentiels, disant que le Ministère avait pour politique de ne pas considérer les plaignants dans une affaire d’antidumping comme des parties aux procédures. La requérante fait valoir que tout ce que le sous-ministre a le pouvoir de faire lorsqu’une demande est présentée, c’est d’assujettir la communication à certaines conditions. Subsidièrement, il est allégué que 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 sur le fait qu’il ne considère pas les requérantes comme des «parties à ces procédures». Les requérantes soutiennent en dernier lieu que si elles ne savent pas de quelle façon le sous-ministre a utilisé les renseignements confidentiels, elles ne sont pas à même de déterminer si toutes les conditions de la Loi et des règlements ont été respectées. Les intimés font valoir que lorsque le sous-ministre rend une décision provisoire en vertu de la Loi, il rend une décision de nature administrative. Par conséquent, il n’a pas à se conformer aux règles de justice naturelle encore qu’il ait l’obligation d’agir équitablement. Ils soutiennent que rien n’indique que les requérantes ont été traitées injustement.

Il s’agit de déterminer le sens du mot «peuvent» employé au paragraphe 84(3), eu égard au contexte de la Loi prise dans son ensemble, et la nature du pouvoir décisionnel conféré au sous-ministre et de l’obligation d’agir équitablement qui en découle.

Jugement: la requête devrait être rejetée.

Les requérantes sont parties à «toute procédure prévue à la présente loi qui en découle» et à ce titre, elles pourraient avoir droit aux renseignements confidentiels. Le paragraphe 84(3) confère au sous-ministre le pouvoir discrétionnaire de communiquer ou non les renseignements confidentiels. Il ne suffit pas d’examiner les dispositions qui portent sur la communication

but also to the sections allowing a person providing information to designate it as confidential. Although Parliament intended greater disclosure of the information collected than existed under previous legislation, it also recognized that certain types of information must remain confidential. Disclosure of certain proprietary or commercial data could threaten the interests of the person providing it if it were revealed to a competitor. Disclosure of information must be balanced against some measure of reassurance to foreign companies that the confidential information provided will not be disclosed. If subsection 84(3) is mandatory, there would be little point in a foreign company designating the information provided by it as confidential.

Many provisions of the Act direct the Deputy Minister to take certain action by the use of "shall". Since words should be given the same meaning throughout the whole Act, Parliament would not have used "may" had it intended that the disclosure of confidential information be mandatory. Nothing in the context would give "may" any other meaning than the permissive one ascribed to it in section 28 of the *Interpretation Act*. This is not a case for the application of the principle that permissive words may be construed as creating a duty where they confer a power the exercise of which is necessary to effectuate a right.

In conducting his investigation for the purpose of calculating normal value, export price and the margin of dumping, the Deputy Minister is embarking on a "fact-finding expedition", the nature of which is administrative. The purpose of classifying function is to define the content of the duty of fairness as it relates to a specific factual situation. The applicants failed to provide any evidence of unfair treatment. No evidence was produced indicating that the Deputy Minister may have used incorrect information. The only reason provided as to why the Deputy Minister's decision should be reversed is that the applicants want the confidential information in order to ensure that the Deputy Minister has correctly fulfilled his statutory duty in determining normal value, export price and the resultant margin of dumping. The applicants have no statutory nor common law right to the confidential information nor do they have the right to force the Deputy Minister to solicit their assistance in the performance of his statutory duty.

des renseignements confidentiels; il faut également prendre en considération les articles qui autorisent une personne fournissant des renseignements à les désigner comme confidentiels. Bien que le législateur ait voulu une communication plus grande des renseignements recueillis que celle qui était permise en vertu de la législation antérieure, il a également reconnu que certaines catégories de renseignements devaient demeurer confidentielles. La communication de certaines données en matière de spécialité ou de commerce pourrait mettre en péril les intérêts de la personne qui les fournit si elles étaient révélées à un concurrent. La communication de renseignements ne doit pas se faire sans assurer, dans une certaine mesure, les sociétés étrangères que les renseignements confidentiels fournis ne seront pas révélés. Si on interprète le paragraphe 84(3) comme exprimant une obligation, il ne servirait pas à grand-chose qu'une société étrangère désigne les renseignements qu'elle fournit comme confidentiels.

Bon nombre de dispositions de la Loi enjoignent au sous-ministre de prendre certaines mesures par l'emploi, dans le texte anglais, du terme impératif «shall». Comme on doit donner aux mots le même sens dans toute la Loi, le législateur n'aurait pas utilisé le mot «peuvent» s'il avait voulu rendre obligatoire la communication des renseignements confidentiels. Rien dans le contexte ne donne au mot «peuvent» un sens autre que le sens facultatif que lui attribue l'article 28 de la *Loi d'interprétation*. La présente affaire ne donne pas lieu à l'application du principe selon lequel des termes accordant une faculté peuvent être interprétés comme créant un devoir s'ils confèrent un pouvoir dont l'exercice est nécessaire pour donner effet à un droit.

Lorsque le sous-ministre mène son enquête afin de calculer la valeur normale, le prix à l'exportation et la marge de dumping, il recourt à un «moyen de recueillir des renseignements sur des faits», moyen dont la nature est administrative. La classification des fonctions vise à définir la teneur de l'obligation d'agir équitablement ainsi qu'elle est appliquée à une situation de fait donnée. Les requérantes n'ont pu rapporter aucune preuve de traitement injuste. Elles n'ont pu produire quelque élément de preuve indiquant que le sous-ministre a pu utiliser des renseignements inexacts. Les requérantes cherchent à faire imputer la décision du sous-ministre pour la seule raison qu'elles désirent obtenir les renseignements confidentiels afin de s'assurer que le sous-ministre s'est convenablement acquitté de son obligation légale en déterminant la valeur normale, le prix à l'exportation et la marge de dumping en découlant. Ni la Loi ni la *common law* ne confèrent aux requérantes le droit aux renseignements confidentiels, et celles-ci n'ont pas non plus le droit de forcer le sous-ministre à leur demander assistance dans l'exécution de son obligation légale.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Maple Lodge Farms Ltd. v. R., [1981] 1 F.C. 500 (C.A.); affd. [1982] 2 S.C.R. 2; *Mitsui & Co. v. M.N.R.*; *Okura & Co. v. Minister of Revenue* (1977), 2 B.L.R. 281 (F.C.T.D.); *Inuit Tapirisat of Canada v. The Right Honourable Jules Léger*, [1979] 1 F.C. 710 (C.A.).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Maple Lodge Farms Ltd. c. R., [1981] 1 C.F. 500 (C.A.); confirmée [1982] 2 R.C.S. 2; *Mitsui & Co. c. M.N.R.*; *Okura & Co. c. Ministre du Revenu* (1977), 2 B.L.R. 281 (C.F. 1^{re} inst.); *Inuit Tapirisat of Canada c. Le très honorable Jules Léger*, [1979] 1 C.F. 710 (C.A.).

CONSIDERED:

Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police, [1979] 1 S.C.R. 311; *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch. D.); *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495.

COUNSEL:

Thomas A. McDougall, Q.C. and *Anne Mactavish* for all applicants. ^b

Donald Kubesh for applicants Hitachi (H.S.C.) Canada Inc. and Sanyo Industries Canada Inc.

Dogan Akman and *K. Wayne MacLean* for respondent Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise. ^c

Darrel H. Pearson and *Peter Kirby* for respondent (intervenant) Goldstar Co. Ltd.

Simon V. Potter and *Pierre Bienvenu* for respondent (intervenant) Daewoo Electronics Company, Ltd. ^d

SOLICITORS:

Perley-Robertson, Panet, Hill & MacDougall, Ottawa, for all applicants. ^e

Stikeman, Elliott, Ottawa, for applicants Hitachi (H.S.C.) Canada Inc. and Sanyo Industries Canada Inc. ^f

Deputy Attorney General of Canada for respondent Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise.

Gottlieb, Kaylor and Stocks, Toronto, for respondent (intervenant) Goldstar Co. Ltd. ^g

Ogilvy, Renault, Montreal, for respondent (intervenant) Daewoo Electronics Company, Ltd.

The following are the reasons for order rendered in English by ^h

ROULEAU J.: This motion by the applicants is made pursuant to section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] for an order in the nature of *certiorari* quashing the refusal of the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise to disclose certain confidential information to counsel for the applicants, an order for *mandamus* compelling the Deputy Minister to disclose the confidential information and an order for prohibition prohibiting the Deputy Minister

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police, [1979] 1 R.C.S. 311; *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch. D.); *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495.

AVOCATS:

Thomas A. McDougall, c.r. et *Anne Mactavish* pour toutes les requérantes.

Donald Kubesh pour Hitachi (H.S.C.) Canada Inc. et Sanyo Industries Canada Inc., requérantes.

Dogan Akman et *K. Wayne MacLean* pour le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, intimé.

Darrel H. Pearson et *Peter Kirby* pour Goldstar Co. Ltd., intimée (intervenante).

Simon V. Potter et *Pierre Bienvenu* pour Daewoo Electronics Company, Ltd., intimée (intervenante).

PROCUREURS:

Perley-Robertson, Panet, Hill & MacDougall, Ottawa, pour toutes les requérantes.

Stikeman, Elliott, Ottawa, pour Hitachi (H.S.C.) Canada Inc. et Sanyo Industries Canada Inc., requérantes.

Le sous-procureur général du Canada pour le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, intimé.

Gottlieb, Kaylor and Stocks, Toronto, pour Goldstar Co. Ltd., intimée (intervenante).

Ogilvy, Renault, Montréal, pour Daewoo Electronics Company, Ltd., intimée (intervenante).

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

LE JUGE ROULEAU: Les requérantes se fondent sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] pour introduire la présente requête en vue d'obtenir une ordonnance de *certiorari* qui annulerait le refus par le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise de communiquer certains renseignements confidentiels à leurs avocats, ainsi qu'une ordonnance de *mandamus* qui forcerait le sous-ministre à communiquer les renseignements confi-

from proceeding with his investigation under the *Special Import Measures Act* [S.C. 1984, c. 25] until such time as he discloses the confidential information in question.

This matter originally came on for hearing on December 19, 1985 at which time it was adjourned on consent. The matter was then heard by me on January 10 and 17, 1986 on which dates the applicants and the Deputy Minister consented to Daewoo Electronics Company Ltd. and Goldstar Co. Ltd. being granted leave to intervene and added as respondents to the proceedings.

The issue in this case is whether the applicants are entitled to the disclosure of certain confidential information in the respondents' possession pursuant to the provisions of the *Special Import Measures Act*.

On September 3, 1985 the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise initiated an investigation into the dumping into Canada of certain colour television receiving sets originating in or exported from the Republic of Korea. The decision to commence the investigation was made pursuant to subsection 31(1) of the *Special Import Measures Act* in response to a complaint filed by the Canadian colour television industry. In this case the applicants provided the Deputy Minister with evidence substantiating loss of market share and sales, price erosion and suppression, loss of profitability, retardation, loss of production, increase in inventory and decrease in utilization of capacity. The Deputy Minister was satisfied that the evidence disclosed a reasonable indication of material injury to Canadian producers resulting from the allegedly dumped imports.

On November 29, 1985 the Deputy Minister made a preliminary determination of dumping respecting the colour television receiving sets. This decision was made pursuant to subsection 38(1) of the *Special Import Measures Act*.

A determination as to whether dumping of goods has occurred involves a calculation of the "normal value" of the goods in question, the "export price" of the goods and the "margin of

dentiels et une ordonnance de prohibition qui lui interdirait de tenir son enquête sous le régime de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* [S.C. 1984, chap. 25] tant qu'il n'aurait pas communiqué les renseignements confidentiels en question.

La présente affaire est d'abord venue à audience le 19 décembre 1985, date à laquelle elle a été ajournée du consentement des parties. Je l'ai par la suite entendue les 10 et 17 janvier 1986, les requérantes et le sous-ministre ayant alors consenti à ce que Daewoo Electronics Company Ltd. et Goldstar Co. Ltd. soient autorisées à intervenir et à être constituées intimées aux présentes procédures.

En l'espèce, il s'agit de déterminer si les requérantes ont droit, conformément aux dispositions de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, à la communication de certains renseignements confidentiels se trouvant en la possession des intimés.

Le 3 septembre 1985, le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise a ouvert une enquête sur le dumping au Canada de certains téléviseurs couleur provenant de la République de Corée ou exportés depuis ce pays. La décision de tenir l'enquête a été prise en vertu du paragraphe 31(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* à la suite d'une plainte de l'industrie de la télévision couleur canadienne. En l'espèce, les requérantes ont fourni au sous-ministre des éléments de preuve établissant qu'il y a eu perte de ventes et d'une part du marché, érosion des prix et arrêt de leur progression, chute de la rentabilité, retard sensible, baisse de la production, accroissement des stocks et diminution de l'utilisation de la capacité de production. Le sous-ministre s'est dit convaincu que les éléments de preuve produits indiquaient de façon raisonnable que les importations prétendument sous-évaluées causaient un préjudice sensible aux producteurs canadiens.

Le 29 novembre 1985, le sous-ministre a rendu, conformément au paragraphe 38(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, une décision provisoire de dumping concernant les téléviseurs couleur.

Pour déterminer s'il y a eu dumping de marchandises il faut calculer la «valeur normale» des marchandises en question, leur «prix à l'exportation» et la «marge de dumping». Voici comment

dumping". Those terms are defined in subsection 2(1) of the Act as follows:

2. (1) In this Act,

"export price" means export price determined in accordance with sections 24 to 30;

"margin of dumping", in relation to any goods, means the amount by which the normal value of the goods exceeds the export price thereof;

"normal value" means normal value determined in accordance with sections 15 to 23 and 29 and 30;

In order to make these calculations, all known manufacturers and all companies involved in the sale of colour television receiving sets originating in or exported from Korea were requested by the Department of National Revenue, Customs and Excise to provide certain information to the Deputy Minister for the period covering July 1, 1984 to August 31, 1985. This information enabled the Deputy Minister to determine the normal value, export price and the resultant margin of dumping, if any. In the present case, it was found that of the goods reviewed, 69.82 per cent were dumped by margins ranging from 0.20 to 22.14 per cent, with a weighted average margin of 8.22 per cent. The Deputy Minister was satisfied that the evidence provided a reasonable indication of material injury to Canadian production.

Pursuant to paragraph 38(2)(b) of the Act, where the Deputy Minister makes a preliminary determination of dumping he is to file notice of the determination with the Canadian Import Tribunal. Upon receipt of such notice the Tribunal must make an inquiry with respect to the matters set out in subsection 42(1). Following the preliminary determination of dumping, the investigation by the Deputy Minister continues with a view to making the final determination. Within ninety days of making a preliminary determination of dumping the Deputy Minister is required to make a final determination in accordance with subsection 41(1). Where the Deputy Minister makes a final determination of dumping he must file notice of that determination with the Canadian Import Tribunal pursuant to paragraph 41(2)(b). It is then incumbent on the Tribunal to make an order or

sont définies ces expressions au paragraphe 2(1) de la Loi:

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«marge de dumping» L'excédent de la valeur normale de marchandises sur leur prix à l'exportation.

«prix à l'exportation» Le prix établi conformément aux articles 24 à 30.

«valeur normale» La valeur, établie conformément aux articles 15 à 23, 29 et 30.

Afin d'effectuer ces calculs, le ministère du Revenu national, douanes et accise, a demandé à tous les fabricants connus et à toutes les sociétés participant à la vente de téléviseurs couleur provenant de Corée ou exportés depuis ce pays de fournir au sous-ministre certains renseignements pour la période allant du 1^{er} juillet 1984 au 31 août 1985. Ces renseignements ont permis au sous-ministre de déterminer la valeur normale des marchandises, leur prix à l'exportation et la marge de dumping en découlant, s'il en est. En l'espèce, on a conclu que des marchandises examinées, 69,82 pour cent ont été sous-évaluées suivant des marges oscillant entre 0,20 à 22,14 pour cent, la marge moyenne pondérée s'établissant à 8,22 pour cent. Le sous-ministre s'est dit convaincu que les éléments de preuve indiquaient de façon raisonnable un préjudice sensible à la production canadienne.

Aux termes de l'alinéa 38(2)b) de la Loi, dès que le sous-ministre rend une décision provisoire de dumping, il doit déposer un avis de la décision auprès du Tribunal canadien des importations. Dès réception d'un tel avis, le Tribunal doit faire enquête relativement aux questions énumérées au paragraphe 42(1). À la suite de la décision provisoire de dumping, le sous-ministre poursuit son enquête en vue de rendre une décision définitive. Dans les quatre-vingt-dix jours suivant sa décision provisoire de dumping, le sous-ministre est tenu de rendre une décision définitive en conformité du paragraphe 41(1). Dès que le sous-ministre rend une décision définitive de dumping, il doit, conformément à l'alinéa 41(2)b), en déposer avis auprès du Tribunal canadien des importations. Il incombe alors au Tribunal de rendre une ordonnance ou des conclusions à l'égard des marchandises visées par

finding with respect to the goods to which the determination applies. Subsection 43(1) of the Act provides that this order or finding is to be made forthwith after receiving notice of the final determination but in any event, the order or finding is not to be made any later than one hundred and twenty days after receiving notice of the preliminary determination made by the Deputy Minister.

In the present case the Deputy Minister must make a final determination of dumping by February 27, 1986. Thereafter, the Tribunal is required to make an order or finding with respect to the goods in question. If the Tribunal makes an order or finding that the dumping of goods has caused or is causing or is likely to cause material injury to the production of colour television receiving sets or material retardation to the establishment of the production of like goods in Canada then the provisional anti-dumping or countervailing duties imposed under section 8 of the Act become final and the liability for anti-dumping and countervailing duty provisions contained in sections 3 through 7 of the Act become applicable to the import of the goods in issue.

Sections 82 to 88 of the *Special Import Measures Act* deal with the disclosure of information which has been provided to the Deputy Minister for the purposes of any proceedings under the Act. Section 83 provides that every party to the proceedings has a right on request to examine the information unless it has been designated as confidential pursuant to subsection 84(1). A person who provides information to the Deputy Minister is entitled to have the information designated as confidential. Subsection 85(1) of the Act provides as follows:

85. (1) Where a person who provides information to the Deputy Minister for the purposes of proceedings under this Act wishes some or all of the information to be kept confidential, he shall submit, at the time the information is provided,

(a) a statement designating as confidential the information that he wishes to be kept confidential, together with an explanation of why he designated that information as confidential; and

(b) a summary of the information designated as confidential pursuant to paragraph (a) in sufficient detail to convey a reasonable understanding of the substance of the information or a statement

(i) that such a summary cannot be made, or

la décision. Le paragraphe 43(1) de la Loi prévoit que ces ordonnances ou conclusions doivent être rendues dès réception de l'avis de la décision définitive mais, au plus tard, dans les cent vingt jours après avoir reçu l'avis de la décision provisoire rendue par le sous-ministre.

En l'espèce, le sous-ministre doit rendre une décision définitive de dumping au plus tard le 27 février 1986. Par la suite, le Tribunal est tenu de rendre une ordonnance ou des conclusions à l'égard des marchandises en question. Si le Tribunal rend une ordonnance ou des conclusions portant que le dumping de marchandises cause, a causé ou est susceptible de causer un préjudice sensible à la production de téléviseurs couleur, ou un retard sensible dans la mise en production au Canada de marchandises similaires, les droits anti-dumping ou compensateurs provisoires imposés en vertu de l'article 8 de la Loi deviennent alors définitifs, et l'assujettissement aux dispositions concernant les droits antidumping et compensateurs prévues aux articles 3 à 7 de la Loi s'applique à l'importation des marchandises en question.

Les articles 82 à 88 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* portent sur la communication de renseignements qui ont été fournis au sous-ministre dans le cadre d'une procédure prévue par la Loi. L'article 83 prévoit que toute partie à une procédure a droit, sur demande, de consulter les renseignements à moins qu'ils n'aient été désignés comme confidentiels en vertu du paragraphe 84(1). Une personne qui fournit des renseignements au sous-ministre a le droit de les faire désigner comme confidentiels. Le paragraphe 85(1) de la Loi est ainsi rédigé:

85. (1) La personne qui fournit des renseignements au sous-ministre dans le cadre d'une procédure prévue par la présente loi, et qui désire que tout ou partie de ces renseignements soient gardés confidentiels doit, au moment où elle les fournit, soumettre:

a) d'une part une déclaration précisant quels renseignements elle désire ainsi désigner, explication à l'appui;

b) d'autre part, soit un résumé des renseignements ainsi désignés en termes suffisamment précis pour faire comprendre assez clairement l'essentiel des renseignements, soit une déclaration, accompagnée d'une explication destinée à la justifier, énonçant, selon le cas,

(i) qu'il est impossible de faire ce résumé,

(ii) that such a summary would disclose facts that the person has a proper reason for wishing to keep confidential,

together with an explanation that justifies the making of any such statement.

It is then for the Deputy Minister to consider whether such designation is warranted and to ensure that the person providing the information and wishing the designation of the information as confidential has complied with paragraph 85(1)(b). Notwithstanding a designation of information as confidential, the Deputy Minister may disclose that information in accordance with the conditions set out in subsection 84(3) of the Act.

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.

It is this provision of the Act which is in issue in the case at bar. On December 2, 1985 applicants' counsel met with two officials of the Department of National Revenue for Customs and Excise and requested copies of the confidential information provided to the Deputy Minister by the exporters and importers involved in the investigation. Counsel were advised that while they would be provided with the non-confidential information submitted to the Deputy Minister, the officers did not have the authority to provide any confidential information. On December 4, 1985 pursuant to section 83 of the Act, counsel for the applicants were provided with copies of the non-confidential information which had been provided to the Deputy Minister in the course of his investigation. However, counsel were not provided with the confidential information to which subsection 84(1) applied. On December 6, 1985 counsel for the applicants wrote to the Deputy Minister requesting that the confidential information be disclosed pursuant to subsection

(ii) qu'un résumé communiquerait des faits qu'elle désire valablement garder confidentiels.

a

Le sous-ministre doit alors examiner si cette désignation est légitime et s'assurer que la personne qui fournit les renseignements et qui désire les désigner comme confidentiels se conforme à l'alinéa 85(1)b). Même si des renseignements ont été désignés comme confidentiels, le sous-ministre peut les communiquer en conformité des conditions énoncées au paragraphe 84(3) de la Loi.

b

c

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:

d

e

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.

f

C'est cette disposition de la Loi qui est en litige dans le présent cas. Le 2 décembre 1985, les avocats des requérantes ont rencontré deux fonctionnaires du ministère du Revenu national, douanes et accise, et leur ont demandé des copies des renseignements confidentiels fournis au sous-ministre par les exportateurs et importateurs en cause dans l'enquête. On a informé les avocats qu'on leur fournirait les renseignements non confidentiels soumis au sous-ministre mais que, les fonctionnaires n'étaient pas autorisés à fournir des renseignements confidentiels. Le 4 décembre 1985, conformément à l'article 83 de la Loi, les avocats des requérantes ont reçu copie des renseignements non confidentiels fournis au sous-ministre au cours de son enquête. Toutefois, on n'a pas fourni aux avocats les renseignements confidentiels visés par le paragraphe 84(1). Le 6 décembre 1985, les avocats des requérantes ont écrit au sous-ministre pour demander la communication des renseignements confidentiels conformément au paragraphe

g

h

i

j

84(3). By letter dated December 30, counsel were advised by the Deputy Minister that their request was refused.

It is the applicants' argument that it is the statutory duty of the Deputy Minister to comply with subsection 84(3) of the Act and disclose the confidential information in question. The performance of that duty is due once a request for the information is made and the Deputy Minister, notwithstanding the "may" which appears in the subsection, has no discretion to refuse the information. The only discretion which the Deputy Minister has once a request is made is to subject the disclosure to certain terms and conditions in order to prevent the information from being made available to any party to the proceedings or any business competitor or rival of the person who gave the information to the Deputy Minister. Where counsel will meet those terms and conditions the word "may" is to be treated as imperative rather than permissive.

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 proceedings 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.

84(3). Dans une lettre en date du 30 décembre, le sous-ministre a avisé les avocats que leur demande était rejetée.

Les requérantes font valoir que le sous-ministre a l'obligation légale de se conformer au paragraphe 84(3) de la Loi et de communiquer les renseignements confidentiels en question. L'exécution de cette obligation peut être exigée dès qu'une demande de renseignements est présentée et, malgré la présence du mot «peuvent» dans ce paragraphe, le sous-ministre ne dispose pas du pouvoir discrétionnaire d'en refuser la communication. Tout ce qu'il a le pouvoir de faire lorsqu'une telle demande est présentée, c'est d'assujettir la communication à certaines conditions pour empêcher que les renseignements ne soient divulgués à toute partie à ces procédures ou à tout concurrent de la personne qui les lui a fournis. Lorsque l'avocat satisfait à ces conditions, le mot «peuvent» doit être interprété comme exprimant une obligation plutôt qu'une faculté.

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 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.

In addition, the applicants argue that without knowledge of how the Deputy Minister used and applied or did not use or apply the confidential information in his determination of the normal value, export price and the resultant margin of dumping, counsel for the applicants are unable to make meaningful submissions to the Deputy Minister and his officials to protect the interests of the domestic industry. The information requested is required so that the applicants' counsel can determine if all the requirements of the Act and the regulations have been met. The refusal by the Deputy Minister to disclose this information is a breach of his common law duty of fairness and will not only prejudice the interests of the applicants in the investigation into dumping, as well it will have an effect at the inquiry before the Canadian Import Tribunal into material injury and retardation. The applicants are being denied a fair opportunity to correct or contradict any facts alleged by the exporters or importers or to make their case in reply in a meaningful manner.

The respondents argue on the other hand, that the word "may" in subsection 84(3) bestows a discretion upon the Deputy Minister as to whether or not to disclose the confidential information. They maintain that the Act is to be read as a whole in its entire context in order to ascertain the intention of Parliament, the object of the Act and the scheme of the Act. The words of the individual provisions to be applied to the particular case under consideration are then to be read in their grammatical and ordinary sense in light of the object and scheme of the Act as a whole. The Act contains a number of mandatory provisions which require the Deputy Minister to take certain action. Sections 31 to 41 which deal with the commencement of the initial investigation, the making of a preliminary determination and a final determination use the "mandatory" "shall" in directing the Deputy Minister to take action. Since words should be given the same meaning throughout the whole Act, the respondents argue that had Parliament intended a duty to rest with the Deputy Minister instead of a discretion it would have so

Les requérantes prétendent en outre que si leurs avocats ne savent pas de quelle façon le sous-ministre a utilisé et appliqué les renseignements confidentiels ou encore ne les a pas utilisés ou appliqués lorsqu'il a établi la valeur normale des marchandises, leur prix à l'exportation et la marge de dumping en découlant, ils ne sont pas à même de soumettre au sous-ministre et à ses fonctionnaires des observations significatives en vue de protéger les intérêts de l'industrie intérieure. Les renseignements demandés sont nécessaires afin de permettre aux avocats des requérantes de déterminer si toutes les conditions de la Loi et des règlements ont été respectées. Le refus de communiquer ces renseignements par le sous-ministre constitue une violation de l'obligation qu'il a, en vertu de la *common law*, d'agir équitablement. Ce refus va non seulement porter atteinte aux intérêts des requérantes dans l'enquête sur le dumping, mais il aura aussi une incidence sur l'enquête qui se déroule devant le Tribunal canadien des importations relativement au préjudice et au retard sensibles. On prive donc les requérantes d'une occasion raisonnable de corriger ou de contredire quelque fait allégué par les exportateurs ou les importateurs ou de préparer une réplique significative.

De leur côté, les intimés soutiennent que le terme «peuvent» utilisé au paragraphe 84(3) confère au sous-ministre le pouvoir discrétionnaire de communiquer ou non les renseignements confidentiels. Ils prétendent qu'il faut interpréter la Loi comme un tout, dans son contexte global, pour faire ressortir l'intention du législateur, ainsi que l'objet et l'économie de la Loi. Il faut ensuite interpréter les termes de chacune des dispositions s'appliquant au cas particulier à l'étude selon leur sens grammatical ordinaire à la lumière de l'objet et de l'économie de la Loi prise dans son ensemble. La Loi renferme un certain nombre de dispositions impératives obligeant le sous-ministre à prendre certaines mesures. Le texte anglais des articles 31 à 41, qui traitent de l'ouverture de l'enquête initiale, de la prise d'une décision provisoire et d'une décision finale, utilise le terme impératif «shall» pour enjoindre au sous-ministre d'agir. Puisqu'on doit donner aux mots le même sens dans toute la Loi, les intimés soutiennent que si le législateur avait voulu conférer une obligation au sous-ministre plutôt qu'un pouvoir discrétionnaire,

indicated by using the word "shall" in subsection 84(3).

In addition, the respondents submit that in making a preliminary determination under the Act, the Deputy Minister is exercising an administrative decision and not one of a quasi-judicial nature. Consequently, he is not obliged to abide by the rules of natural justice although he is under a duty to act fairly. The content of the duty to act fairly is dependent on the legislative context of the power as a whole. In this case the respondents contend that there is no indication that the applicants have been treated unfairly by the Deputy Minister; their only argument in support of unfair treatment is that they are being denied disclosure of confidential information which they want. Because the nature of the Deputy Minister's decision under subsection 84(3) is administrative, the respondents maintain that it is the Deputy Minister who is the fact finder and the Court has no jurisdiction to substitute its opinion on a matter within the administrative discretion of the Deputy Minister.

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.

The general question which must be answered in this case is what is the Deputy Minister's statutory duty in light of the circumstances of this particular case. The answer to that lies in the resolution of two issues, namely, the meaning of the word "may" as used in subsection 84(3) in light of the legislative context of the Act as a whole and a determination of the nature of the decision-making power vested in the Deputy Minister and the resulting duty of fairness owed by him to the applicants.

il l'aurait indiqué en utilisant le terme impératif «shall» au paragraphe 84(3).

En outre, les intimés font valoir que lorsque le sous-ministre rend une décision provisoire en vertu de la Loi, il rend une décision de nature administrative et non quasi judiciaire. Par conséquent, il n'a pas à se conformer aux règles de justice naturelle encore qu'il ait l'obligation d'agir équitablement. La teneur de l'obligation d'agir équitablement dépend de l'ensemble du contexte législatif du pouvoir conféré. En l'espèce, les intimés soutiennent que rien n'indique que les requérantes ont été traitées injustement par le sous-ministre; que le seul argument invoqué par ces dernières au soutien de leur plainte de traitement injuste est qu'on refuse de leur communiquer les renseignements qu'elles désirent obtenir. Étant donné la nature administrative de la décision rendue par le sous-ministre sous le régime du paragraphe 84(3), les intimés soutiennent que c'est le sous-ministre qui recherche des renseignements, et que la Cour n'a pas compétence pour substituer son avis sur une question relevant du pouvoir discrétionnaire administratif du sous-ministre.

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 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.

La question générale à laquelle il faut répondre en l'espèce consiste à déterminer quelle est l'obligation légale qui s'impose au sous-ministre dans les circonstances particulières du présent cas. Pour y répondre, il nous faut trancher deux questions, c'est-à-dire déterminer le sens du mot «peuvent» employé au paragraphe 84(3), eu égard au contexte législatif de la Loi prise dans son ensemble, ainsi que la nature du pouvoir décisionnel conféré au sous-ministre et de l'obligation d'agir équitablement qu'il doit en conséquence respecter à l'égard des requérantes.

In construing a statute the words must be interpreted in their ordinary grammatical sense, unless there is something in the context, or in the object of the Act, to show that they were used in a special sense different from their ordinary grammatical sense. Looking at the provisions of the *Special Import Measures Act* as a whole, I am of the opinion that subsection 84(3) confers upon the Deputy Minister a discretion as to whether or not he will disclose the confidential information obtained by him in the course of his investigation. Counsel for the applicants have argued that provisions allowing for disclosure were not contained within the *Anti-dumping Act* [R.S.C. 1970, c. A-15], the predecessor to the Act in question. From that fact counsel submit that I should infer that Parliament intended that confidential information must be released by the Deputy Minister upon request. That argument however is contrary to well-established principles of statutory interpretation. The words of an individual provision in an Act are not to be interpreted *in vacuo*; rather they are to be read in their ordinary and grammatical sense in the light of the intention of Parliament embodied in the Act as a whole, the object of the Act and the scheme of the Act, and if they are clear and unambiguous and in harmony with that intention, object and scheme and with the general body of the law, there is no reason to attach a different meaning to them.

In the present case it is not sufficient to look only to the provisions dealing with disclosure of confidential information; one must also consider the sections of the Act which allow a person providing information to the Deputy Minister to designate it as confidential. While it is clear that Parliament intended greater disclosure of the information collected by Revenue Canada during an investigation than existed under the previous legislation, it is also apparent that the legislators recognized that certain types of information must remain confidential. This represents a recognition by Parliament that the disclosure of certain proprietary or commercial data could threaten the interests of the person providing it should it be revealed to a competitor. Disclosure of information, which is an essential element of the scheme and purpose of the Act must be balanced against some measure of reassurance to foreign companies that the confidential information with which they

Dans l'interprétation d'une loi, il faut donner aux mots leur sens grammatical ordinaire à moins que quelque chose dans le contexte ou l'objet de la Loi n'indique qu'ils ont été utilisés dans un sens particulier différent de leur sens grammatical ordinaire. Si j'examine les dispositions de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* dans leur ensemble, je suis d'avis que le paragraphe 84(3) confère au sous-ministre le pouvoir discrétionnaire de communiquer ou non les renseignements confidentiels qu'il a recueillis au cours de son enquête. Les avocats des requérantes ont fait valoir que les dispositions autorisant la communication ne se trouvaient pas dans la *Loi antidumping* [S.R.C. 1970, chap. A-15], qui a précédé la Loi dont il est question en l'espèce. De dire les avocats, je devrais déduire de ce fait que le législateur a voulu que le sous-ministre divulgue sur demande des renseignements confidentiels. Cet argument va toutefois à l'encontre de règles bien établies d'interprétation des lois. Les termes d'une disposition particulière d'une loi ne doivent pas être interprétés dans l'abstrait; on doit plutôt les interpréter suivant leur sens grammatical ordinaire, en tenant compte de l'intention du législateur exprimée dans l'ensemble de la Loi, ainsi que de l'objet et de l'économie de la Loi, et si ces termes sont clairs, non équivoques et en harmonie avec l'intention, l'objet et l'économie générale de la Loi, il n'y a pas lieu de leur attribuer un sens différent.

En l'espèce, il ne suffit pas d'examiner les dispositions qui portent sur la communication des renseignements confidentiels; il faut également prendre en considération les articles de la Loi qui autorisent une personne fournissant des renseignements confidentiels au sous-ministre à les désigner comme confidentiels. Bien qu'il soit évident que le législateur ait voulu favoriser une communication plus grande des renseignements recueillis par Revenu Canada au cours d'une enquête que celle qui était permise en vertu de la législation antérieure, il est également manifeste que les législateurs ont reconnu que certaines catégories de renseignements devaient rester confidentielles. Le législateur se trouve ainsi à reconnaître que la communication de certaines données en matière de spécialité ou de commerce pourrait mettre en péril les intérêts de la personne qui les fournit si elles étaient révélées à un concurrent. La communication de renseignements, qui constitue un élément

entrust our public officials will not be disclosed upon request. Consequently, even if I were persuaded that the word "may" in subsection 84(3) could have two possible interpretations I would be precluded from finding that it was mandatory as such a finding would fail to achieve the manifest purpose of the Act. The Court should avoid a construction which would reduce the legislation to futility and should rather accept the construction based on the view that Parliament would legislate only for the purpose of bringing about an effective result. Were I to accept the applicants' argument that once a request is made for confidential information the Deputy Minister no longer has any discretion in the matter, except to set out the terms and conditions under which it was released, I would be rendering the confidentiality provisions of the Act null and void. In effect, there would be little point in a foreign company designating the information provided by it as confidential since the Deputy Minister would have to disclose it upon request in any event.

I am persuaded as well by the argument that the *Special Import Measures Act* contains many provisions which direct the Deputy Minister to take certain action. For example, sections 31 to 41 of the Act which deal with the commencement of the initial investigation, the making of a preliminary determination and a final determination use the mandatory "shall". Since words should be given the same meaning throughout the whole Act, one must ask why Parliament used the word "may" had it intended that the disclosure of confidential information by the Deputy Minister be mandatory. The word "may" is used in subsection 84(3) and there is nothing in the context which would give it any meaning other than the permissive one ascribed to it in section 28 of the *Interpretation Act* [R.S.C. 1970, c. I-23]. This is not a case for the application of the principle that permissive words may be construed as creating a duty where they confer a power the exercise of which is necessary to effectuate a right. The *Special Import Measures Act* does not create or recognize a legal right on the part of the applicants to the disclosure of confidential information in the

essentiel de l'économie et du but de la Loi, ne doit pas se faire sans assurer, dans une certaine mesure, les sociétés étrangères que les renseignements confidentiels qu'elles confient à nos fonctionnaires ne seront pas révélés sur demande. Par conséquent, même si j'étais convaincu que le mot «peuvent» employé au paragraphe 84(3) est susceptible de deux interprétations, il me serait impossible de conclure qu'il exprime une obligation puisqu'une telle conclusion ne réaliserait pas l'objectif manifeste de la Loi. La Cour doit rejeter toute interprétation qui rendrait la Loi futile, et retenir plutôt l'interprétation reposant sur le principe que le législateur ne légifère qu'en vue d'obtenir un résultat utile. Si je devais souscrire à l'argument des requérantes selon lequel dès qu'une demande de renseignements confidentiels est présentée, le sous-ministre ne dispose plus, en la matière, que du pouvoir discrétionnaire de fixer les conditions de la communication, je provoquerais la nullité des dispositions relatives à la confidentialité prévues dans la Loi. En effet, il ne servirait pas à grand-chose qu'une société étrangère désigne les renseignements qu'elle fournit comme confidentiels puisque le sous-ministre devrait de toute façon les communiquer sur demande.

Je me laisse également convaincre par l'argument suivant lequel la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* renferme bon nombre de dispositions enjoignant au sous-ministre de prendre certaines mesures. Par exemple, les articles 31 à 41 de la Loi qui traitent de l'ouverture de l'enquête initiale ainsi que de la prise d'une décision provisoire et d'une décision finale emploient le terme impératif «shall». Comme on doit donner aux mots le même sens dans toute la Loi, il faut se demander pourquoi le législateur a utilisé le terme «peuvent» s'il a voulu rendre obligatoire la communication des renseignements confidentiels. Le mot «peuvent» est employé au paragraphe 84(3), et rien dans le contexte ne lui donne un sens autre que le sens facultatif que lui attribue l'article 28 de la *Loi d'interprétation* [S.R.C. 1970, chap. I-23]. La présente affaire ne donne pas lieu à l'application du principe selon lequel des termes accordant une faculté peuvent être interprétés comme créant un devoir s'ils confèrent un pouvoir dont l'exercice est nécessaire pour donner effet à un droit. La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* ne crée ni ne reconnaît de droit strict en faveur des requérantes

Deputy Minister's possession. The words in subsection 84(3) "subject to such conditions as the Deputy Minister considers are reasonably necessary or desirable to ensure that the information will not . . . be disclosed" do not define a right or entitlement to the disclosure of confidential information but rather set out the terms and conditions to which the disclosure may be subject. In this regard, I have adopted the approach taken by Le Dain J. in *Maple Lodge Farms Ltd. v. R.*, [1981] 1 F.C. 500 (C.A.), affirmed by the Supreme Court of Canada [1982] 2 S.C.R. 2.

I turn now to a consideration of the nature of the decision-making power vested in the Deputy Minister by virtue of the *Special Import Measures Act*. The same question was considered by this Court in *Mitsui & Co. v. M.N.R.*; *Okura & Co. v. Minister of Revenue* (1977), 2 B.L.R. 281 (F.C.T.D.) with regards to the Deputy Minister's role under the *Anti-dumping Act*. In that case the applicants contended that they had a right to know the information before the Deputy Minister as a result of his investigation. Cattanach J. stated at pages 290-291:

In my view, in the absence of an express or implicit obligation imposed upon the Deputy Minister by the Act to disclose that information to the parties affected, which I do not think the Anti-Dumping Act imposes, then the obligation to disclose that information is dependent on whether the preliminary determination of dumping is to be made on an administrative or quasi-judicial basis. If the decision is administrative, then no obligation lays upon the Deputy Minister to disclose the information, nor to give reasons for his conclusion. On the other hand, if the decision is quasi-judicial, then the principles of natural justice are applicable, and disclosure should be made in order that an answer may be made.

To determine into which category the decision of the Deputy Minister falls, it becomes necessary to consider precisely what duty is imposed upon the Deputy Minister, and in so doing resort may be had to the subject-matter with which the statute deals and the object it has in view. I accept that the object of the Anti-Dumping Act is to protect the interest of the Canadian public from dumped goods which might cause material injury or retard the production of like goods in Canada. That being so, the Deputy Minister is required by the Act to embark upon an investigation.

[The Deputy Minister] is an officer of the executive branch of government. He is empowered to make an investigation, to gather information and on the basis of the information gathered to make a preliminary determination and ultimately a

à la communication des renseignements confidentiels qui se trouvent en la possession du sous-ministre. Le passage suivant du paragraphe 84(3) «sous réserve des conditions que le sous-ministre juge indiquées pour empêcher que les renseignements ne soient divulgués» ne détermine pas le droit à la communication des renseignements confidentiels, mais énonce plutôt les conditions auxquelles peut être assujettie cette communication. À cet égard, je fais mien le point de vue adopté par le juge Le Dain dans l'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c. R.*, [1981] 1 C.F. 500 (C.A.), confirmé par la Cour suprême du Canada dans [1982] 2 R.C.S. 2.

Je passe maintenant à l'examen de la nature du pouvoir décisionnel dont est investi le sous-ministre en vertu de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*. Cette Cour s'est penchée sur cette question dans l'affaire *Mitsui & Co. c. M.R.N.*; *Okura & Co. c. Ministre du Revenu* (1977), 2 B.L.R. 281 (C.F. 1^{re} inst.) qui portait sur le rôle du sous-ministre sous le régime de la *Loi antidumping*. Dans cette affaire, les requérantes ont prétendu qu'elles étaient en droit de prendre connaissance des renseignements dont disposait le sous-ministre à la suite de son enquête. Le juge Cattanach a déclaré aux pages 290 et 291:

À mon avis, en l'absence d'une obligation expresse ou tacite, imposée au sous-ministre par la Loi, de révéler des renseignements aux parties intéressées, et je ne pense pas que la Loi antidumping prévoie une telle obligation, cette dernière dépendrait du fondement administratif ou quasi judiciaire sur lequel la détermination préliminaire de dumping repose. Si la décision est de nature administrative, le sous-ministre n'a nullement l'obligation de révéler les renseignements ou les motifs de sa conclusion. Par contre, si l'on reconnaît à ladite décision une nature quasi judiciaire, les principes de justice naturelle s'appliquent et la révélation des renseignements devra être faite pour permettre de répondre.

Pour déterminer dans quelle catégorie tombe la décision du sous-ministre, il faut examiner exactement le devoir à lui imposé, et à cet effet il faut examiner l'objet de la Loi et son but. J'admets que la Loi antidumping vise à protéger le public canadien contre des marchandises sous-évaluées qui pourraient causer un préjudice sensible ou retarder la production de marchandises semblables au Canada. Pour remplir ce but, le sous-ministre est requis par la Loi de faire une enquête.

[Le sous-ministre] est un agent de direction du gouvernement. Il est habilité à faire une enquête, à recueillir des renseignements et sur le fondement de ceux-ci, à faire une détermination d'abord provisoire, ensuite définitive. L'enquête n'est qu'un

final determination. The investigation is merely a fact-finding expedition. There is no quasi-lis between quasi-parties.

For these reasons I reach the conclusion that the Deputy Minister is acting in a purely administrative capacity and there are no parties with the right to be informed of material before the Deputy Minister or to be heard with respect thereto.

I am of the opinion that in conducting his investigation under the *Special Import Measures Act* for the purpose of calculating normal value, export price and the resultant margin of dumping, the Deputy Minister is not exercising a quasi-judicial function but is embarking on a "fact-finding expedition" the nature of which is administrative. In *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, the Supreme Court eschewed the distinction between judicial and administrative functions for the purpose of the threshold determination of whether any procedural obligations can be imposed. Nevertheless, it expressly retained the distinction to differentiate between the content of the rules of natural justice and the duty of fairness. Laskin C.J. accepted as a common law principle the dictum of Megarry J. in *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch. D.), at page 1378, "that in the sphere of the so-called quasi-judicial the rules of natural justice run, and that in the administrative or executive field there is a general duty of fairness". While this is a sound principle when used as a general guide nevertheless, the distinction between natural justice and fairness can lead to anomalous results. Strict reliance upon a distinction between the two has been criticized by Dickson J., as he was then, in *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, at page 629:

In general, courts ought not to seek to distinguish between the two concepts, for the drawing of a distinction between a duty to act fairly, and a duty to act in accordance with the rules of natural justice, yields an unwieldy conceptual framework.

However, the real purpose of continued reliance upon the classification of function is to define the content of the duty of fairness as it is applied to a specific factual situation. The broad range of

moyen de recueillir des renseignements sur des faits. Il n'y a pas de quasi-litige devant des quasi-parties.

Pour ces motifs, je conclus que le sous-ministre agit en qualité purement administrative et qu'aucune partie n'a le droit d'être mise au courant des documents produits devant lui ou de se faire entendre relativement auxdits documents.

Je suis d'avis que lorsque le sous-ministre mène son enquête en vertu de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* afin de calculer la valeur normale des marchandises, leur prix à l'exportation et la marge de dumping en découlant, il n'exerce pas une fonction quasi judiciaire, mais recourt plutôt à un «moyen de recueillir des renseignements sur des faits», moyen dont la nature est administrative. Dans l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, la Cour suprême a évité de faire appel à la distinction entre les fonctions judiciaires et administratives aux fins de déterminer, de façon préliminaire, si quelque obligation pouvait être imposée au plan de la procédure. Elle y a néanmoins expressément recouru afin de différencier la teneur des règles de justice naturelle de celle de l'obligation d'agir équitablement. Le juge en chef Laskin a accepté comme un principe de *common law* l'opinion incidente exprimée par le juge Megarry dans *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch. D.), à la page 1378, selon laquelle [TRADUCTION] «dans le domaine de ce qu'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation générale d'agir équitablement». Bien qu'elle s'avère un principe judiciaire lorsqu'on l'utilise à titre de guide général, la distinction entre la justice naturelle et l'équité peut entraîner des résultats insolites. Dans l'arrêt *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, à la page 629, le juge Dickson, tel était alors son titre, a critiqué le fait de s'appuyer d'une manière stricte sur la distinction entre ces deux concepts:

En général, les cours ne devraient pas tenter de distinguer ces concepts l'un de l'autre, car tracer une distinction entre une obligation d'agir équitablement et celle d'agir selon les règles de justice naturelle conduit à un cadre conceptuel de manie- ment difficile.

Toutefois, le recours constant à la classification des fonctions vise dans les faits à définir la teneur de l'obligation d'agir équitablement ainsi qu'elle est appliquée à une situation de fait donnée. La

powers exercised by public officials cannot be nor should they be rigidly categorized. Nevertheless, the courts have recognized that administrative agency determinations may be characterized as falling anywhere along a wide spectrum between judicial and administrative functions which require varying degrees of procedural protection. This was the opinion expressed by Dickson J., as he was then, in *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, at page 505. Therefore, the real issue before the Court in cases of this kind is whether the procedure followed is fair in view of the nature of the power being exercised. In this case the applicants maintain that they are being treated unfairly by virtue of the Deputy Minister's refusal to provide them with the confidential information as requested. That argument must fail. The applicants have failed to provide this Court with any evidence of unfair treatment; they have failed to produce any evidence to indicate that the Deputy Minister may have used or been provided with incorrect information in his investigations. In effect, the applicants have failed to provide any reason as to why I should reverse the decision of the Deputy Minister except that they want the confidential information in order to ensure that the Deputy Minister has correctly fulfilled his statutory duty in determining normal value, export price and the resultant margin of dumping. In my view, the applicants have no statutory nor common law right to the confidential information nor do they have the right to force the Deputy Minister to solicit their assistance in the performance of his statutory duty. I am not satisfied that the Deputy Minister's refusal to disclose the confidential information in his possession is a breach of any common law duty of fairness. As stated by Le Dain J. in *Inuit Tapirisat of Canada v. The Right Honourable Jules Léger*, [1979] 1 F.C. 710 (C.A.), at page 717:

It is necessary to consider the legislative context of the power as a whole. What is really in issue is what it is appropriate to require of a particular authority in the way of procedure, given the nature of the authority, the nature of the power exercised by it, and the consequences of the power for the individuals affected. The requirements of fairness must be balanced by the needs of the administrative process in question. [Emphasis added.]

vaste gamme de pouvoirs exercés par des fonctionnaires ne saurait ni ne devrait faire l'objet d'une classification rigide. Toutefois, les tribunaux ont reconnu qu'il est possible de classer les décisions des organismes administratifs çà et là le long d'un large spectre délimité par les fonctions judiciaires et administratives qui exigent divers degrés de protection au plan procédural. C'est là l'avis qu'a exprimé le juge Dickson, tel était alors son titre, dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, à la page 505. En conséquence, la véritable question qui se pose à la Cour consiste à déterminer si la procédure suivie est équitable eu égard à la nature du pouvoir exercé. En l'espèce, les requérantes prétendent qu'elle sont traitées injustement du fait du refus du sous-ministre de leur fournir les renseignements confidentiels demandés. Cet argument doit être rejeté. Les requérantes n'ont pu rapporter à la Cour aucune preuve de traitement injuste; elles n'ont pu produire quelque élément de preuve indiquant que le sous-ministre a pu utiliser ou obtenir des renseignements inexacts au cours de ses enquêtes. En fait, les requérantes n'ont pas été en mesure de me fournir aucune raison d'infirmer la décision du sous-ministre, si ce n'est qu'elles désirent obtenir les renseignements confidentiels afin de s'assurer que le sous-ministre s'est acquitté convenablement de son obligation légale en déterminant la valeur normale des marchandises, leur prix à l'exportation et la marge de dumping en découlant. À mon avis, ni la Loi ni la *common law* ne confèrent aux requérantes le droit aux renseignements confidentiels, et ces dernières n'ont pas non plus le droit de forcer le sous-ministre à leur demander assistance dans l'exécution de son obligation légale. Je ne suis pas convaincu que le refus du Ministre de communiquer les renseignements confidentiels en sa possession constitue une violation de quelque obligation d'agir équitablement prévue par la *common law*. Comme l'a dit le juge Le Dain dans l'arrêt *Inuit Tapirisat of Canada c. Le très honorable Jules Léger*, [1979] 1 C.F. 710 (C.A.), à la page 717:

Il est nécessaire d'examiner le contexte législatif de l'autorité prise dans son ensemble. Le véritable point en litige est la question de savoir quelle procédure il convient d'imposer à une autorité déterminée compte tenu de la nature de cette dernière et du genre de pouvoir qu'elle exerce, et quelles conséquences en résulteront pour ceux qui ont à subir ce pouvoir. Il ne faut pas oublier de maintenir l'équilibre entre les exigences d'équité et les besoins du processus administratif en cause. [C'est moi qui souligne.]

Were I to find that the Deputy Minister was required to provide such confidential information on request, I cannot avoid the conclusion that the whole legislative process would eventually come to a grinding halt, while every complainant requested the confidential information provided to the Deputy Minister in order to make their own calculations of normal value, export price and margin of dumping. Counsel for the applicants argue that the Court is precluded from taking this into account as no affidavit evidence was submitted in support of it. That argument however is an empty one; any case involving statutory interpretation requires a judge to take such considerations into account.

For the reasons expressed the applicants' motion is dismissed.

In my view, the circumstances are such that I should not grant costs to the successful respondents but rather the parties should each bear their own costs.

a Si je devais conclure que le sous-ministre était tenu de fournir ces renseignements confidentiels sur demande, il est selon moi inévitable qu'il y aurait éventuellement paralysie de l'ensemble du processus législatif lorsque tous les plaignants demanderaient les renseignements confidentiels fournis au sous-ministre afin de calculer eux-mêmes la valeur normale des marchandises, leur prix à l'exportation et la marge de dumping. Les *b* avocats des requérantes soutiennent que la Cour ne peut prendre ce fait en considération puisque aucune preuve sous forme d'affidavit n'a été soumise pour l'étayer. Toutefois, il s'agit là d'un *c* argument dénué de sens, puisque, dans toute affaire mettant en jeu l'interprétation des lois, le juge doit tenir compte de telles considérations.

Pour les motifs énoncés, la requête présentée par les requérantes est rejetée.

d À mon avis, les circonstances sont telles que je ne devrais pas adjuger les dépens aux intimés qui ont gain de cause; les parties devraient plutôt supporter leurs propres frais.