

American Farm Bureau Federation *Appellant*

v.

Canadian Import Tribunal *Respondent*

and

**Ontario Corn Producers' Association,
Manitoba Corn Growers Association Inc. and
Fédération des producteurs de cultures
commerciales du Québec** *Interveniers*

and

**British Columbia Division, Canadian Feed
Industry Association, British Columbia
Turkey Association and B.C. Chicken
Growers Association** *Interveniers*

and between

**St. Lawrence Starch Company Limited,
Casco Company, Nacan Products Limited
and King Grain (1985) Limited** *Appellants*

v.

Canadian Import Tribunal *Respondent*

and

**Ontario Corn Producers' Association,
Manitoba Corn Growers Association Inc. and
Fédération des producteurs de cultures
commerciales du Québec** *Interveniers*

and

**British Columbia Division, Canadian Feed
Industry Association, British Columbia
Turkey Association and B.C. Chicken
Growers Association** *Interveniers*

INDEXED AS: NATIONAL CORN GROWERS ASSN. v.
CANADA (IMPORT TRIBUNAL)

File Nos.: 21366, 21368.

1990: March 29; 1990: November 8.

American Farm Bureau Federation

Appelante

c.

^a **Tribunal canadien des importations** *Intimé*

et

^b **Ontario Corn Producers' Association,
Manitoba Corn Growers Association Inc. et
Fédération des producteurs de cultures
commerciales du Québec** *Intervenantes*

et

^c **Division de la Colombie-Britannique de
l'Association canadienne des industries de
l'alimentation animale, British Columbia
Turkey Association et B.C. Chicken Growers
Association** *Intervenantes*

^d

et entre

^e **St. Lawrence Starch Company Limited,
Casco Company, Nacan Products Limited et
King Grain (1985) Limited** *Appelantes*

c.

Tribunal canadien des importations *Intimé*

^f et

^g **Ontario Corn Producers' Association,
Manitoba Corn Growers Association Inc. et
Fédération des producteurs de cultures
commerciales du Québec** *Intervenantes*

et

^h **Division de la Colombie-Britannique de
l'Association canadienne des industries de
l'alimentation animale, British Columbia
Turkey Association et B.C. Chicken Growers
Association** *Intervenantes*

ⁱ

RÉPERTORIÉ: NATIONAL CORN GROWERS ASSN. c.
CANADA (TRIBUNAL DES IMPORTATIONS)

N^{os} du greffe: 21366, 21368.

1990: 29 mars; 1990: 8 novembre.

Present: Chief Justice Dickson* and Chief Justice Lamer** and Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Judicial review — Canadian Import Tribunal — Subsidizing of grain corn in U.S. — Tribunal holding that subsidies causing or likely to cause material injury to Canadian production — Whether Tribunal's decision patently unreasonable — Interpretation of s. 42 of Special Import Measures Act, S.C. 1984, c. 25 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Statutes — Interpretation — Canadian legislation enacted to implement Canada's GATT obligations — Whether Canadian Import Tribunal may refer to GATT to interpret Canadian legislation — Special Import Measures Act, S.C. 1984, c. 25, s. 42.

Customs and excise — Subsidies and countervailing duties — Subsidization of grain corn in U.S. — Whether subsidies causing or likely to cause material injury to Canadian production — Interpretation of s. 42 of Special Import Measures Act, S.C. 1984, c. 25.

Pursuant to s. 42 of the *Special Import Measures Act* ("SIMA"), the Canadian Import Tribunal conducted an inquiry respecting the importation into Canada of grain corn originating in or exported from the U.S. From the evidence, the majority of the Tribunal was persuaded that the dramatic decline in the international price for grain corn, which corresponded to the American price, was in large measure a direct consequence of U.S. policies and programs. Because of the open nature of the Canadian market, the low prices of American subsidized corn were transferred to Canada, with substantial adverse effect on Canadian producers. The Tribunal concluded that the subsidizing of importations into Canada of U.S. grain corn has caused, is causing and is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods, and that a countervailing duty could accordingly be imposed. In interpreting s. 42 of SIMA, the majority of the Tribunal consulted the terms of the GATT Subsidies Code and adopted a broad interpretation of the Canadian legislation, one which took into account in the determination of the material injury not only the actual imports but also the potential

Présents: Le juge en chef Dickson*, le juge en chef Lamer** et les juges Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Tribunal canadien des importations — Subventionnement du maïs-grain aux É.-U. — Le Tribunal a conclu que les subventions causaient ou étaient susceptibles de causer un préjudice sensible à la production canadienne — La décision du Tribunal est-elle manifestement déraisonnable? — Interprétation de l'art. 42 de la Loi sur les mesures spéciales d'importation, S.C. 1984, ch. 25 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10, art. 28.

Législation — Interprétation — Loi canadienne adoptée pour remplir les obligations du Canada découlant du GATT — Est-il loisible au Tribunal canadien des importations de se référer au GATT pour interpréter la loi canadienne? — Loi sur les mesures spéciales d'importation, S.C. 1984, ch. 25, art. 42.

Douanes et accise — Subventions et droits compensateurs — Subventionnement du maïs-grain aux É.-U. — Les subventions causaient-elles ou étaient-elles susceptibles de causer un préjudice sensible à la production canadienne? — Interprétation de l'art. 42 de la Loi sur les mesures spéciales d'importation, S.C. 1984, ch. 25.

Le Tribunal canadien des importations a mené, conformément à l'art. 42 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* («*LMSI*»), une enquête relative à l'importation au Canada de maïs-grain originaire ou exporté des États-Unis. Se fondant sur les témoignages reçus, la majorité des membres du Tribunal ont été persuadés que la baisse spectaculaire du prix international du maïs-grain, qui correspondait au prix américain, était dans une large mesure une conséquence directe des politiques et des programmes américains. Comme le marché canadien est ouvert, les faibles prix du maïs américain subventionné se sont répercutés au Canada et ont eu des conséquences fâcheuses d'envergure pour les producteurs canadiens. Le Tribunal a conclu que le subventionnement des importations au Canada de maïs-grain américain a causé, cause et est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires et que des droits compensateurs pouvaient donc être imposés. En interprétant l'art. 42 de la *LMSI*, les membres majoritaires du Tribunal se sont référés aux termes du Code des subventions du GATT et ont donné à la disposition canadienne une interprétation

* Chief Justice at the time of hearing.

** Chief Justice at the time of judgment.

* Juge en chef à la date de l'audition.

** Juge en chef à la date du jugement.

imports that would certainly ensue absent a price response by Canadian producers. The Federal Court of Appeal dismissed appellants' applications, under s. 28 of the *Federal Court Act*, to review and set aside the Tribunal's decision. These appeals are to determine whether the decision of the Canadian Import Tribunal is patently unreasonable so as to warrant this Court's intervention pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*.

Held: The appeals should be dismissed.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ.: Although s. 28 of the *Federal Court Act* is broad in scope, the courts, in the presence of a privative clause, will only interfere with the findings of a specialized tribunal where it is found that the decision of that tribunal cannot be sustained on any reasonable interpretation of the facts or of the law. Here, s. 76 of *SIMA* provides that the Tribunal's decision, with certain limited exceptions, is final and conclusive. Given this provision, this Court will only interfere with the Tribunal's ruling if it acted outside the scope of its mandate by reason of its conclusions being patently unreasonable.

The Tribunal acted within the scope of its mandate and made no error of law or of fact which would warrant this Court's intervention. First, it was not patently unreasonable for the Tribunal to give consideration to the terms of the *GATT* in interpreting s. 42 of *SIMA*. Since the Canadian legislation was designed to implement Canada's *GATT* obligations, it is reasonable for a tribunal to examine the domestic law in the context of the relevant agreement to clarify any uncertainty. Indeed, where the text of the domestic law lends itself to it, one should also strive to expound an interpretation which is consonant with the relevant international obligations. Further, it is reasonable to make reference to an international agreement at the very outset of the inquiry to determine if there is any ambiguity, even latent, in the domestic legislation.

Second, in applying s. 42 of *SIMA*, it was not patently unreasonable for the Tribunal to conclude that reliance could be placed on potential as well as actual imports. The goods to which s. 42 refers are "imported" subsidized goods. The section provides that the Tribunal must determine if the subsidization "is likely to cause material injury". Aside from the text of s. 42 itself, Rule 36 of the Tribunal's Rules of Procedure directs the Tri-

large qui tenait compte, aux fins de déterminer s'il y avait eu préjudice sensible, non seulement des importations réelles mais aussi des importations éventuelles qui s'ensuivraient certainement si les producteurs canadiens n'ajustaient pas leurs prix. La Cour d'appel fédérale a rejeté les requêtes que les appelantes ont présentées, conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, en vue d'obtenir l'examen et l'annulation de la décision du Tribunal. Les pourvois visent à déterminer si la décision du Tribunal canadien des importations est manifestement déraisonnable de manière à justifier l'intervention de notre Cour conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Arrêt: Les pourvois sont rejetés.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin: Bien que la portée de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* soit large, lorsqu'il y a une clause privative les tribunaux judiciaires ne toucheront aux conclusions d'un tribunal spécialisé que s'il est jugé que la décision de celui-ci ne saurait être maintenue selon une interprétation raisonnable des faits ou du droit. En l'espèce, l'art. 76 de la *LMSI* prévoit que, sauf certaines exceptions limitées, la décision du Tribunal est définitive. Compte tenu de cette disposition, la Cour ne touchera à la décision du Tribunal que si ce dernier a outrepassé sa compétence en arrivant à des conclusions manifestement déraisonnables.

Le Tribunal a agi conformément à sa compétence et n'a commis aucune erreur de droit ou de fait pouvant justifier l'intervention de la Cour. En premier lieu, il n'était manifestement pas déraisonnable pour le Tribunal de tenir compte des termes du *GATT* en interprétant l'art. 42 de la *LMSI*. Comme la loi canadienne était destinée à faire en sorte que soient remplies les obligations du Canada découlant du *GATT*, il est raisonnable qu'un tribunal examine la loi nationale dans le contexte de la convention pertinente afin d'obtenir les éclaircissements voulus. En fait, lorsque le texte de la loi nationale s'y prête, on devrait en outre s'efforcer d'adopter une interprétation qui soit compatible avec les obligations internationales en question. De plus, il est raisonnable de se référer à une convention internationale dès l'ouverture de l'enquête pour déterminer si la loi nationale renferme une ambiguïté, fût-elle latente.

En deuxième lieu, il n'était pas manifestement déraisonnable que le Tribunal conclue qu'en appliquant l'art. 42 de la *LMSI* il pouvait prendre en considération aussi bien les importations éventuelles que les importations réelles. Les marchandises visées par l'art. 42 sont des marchandises subventionnées «importées». Cet article prévoit que le Tribunal doit déterminer si le subventionnement «est susceptible de causer un préjudice sensible».

bunal to "examine ... the actual and potential volume of the ... subsidized goods imported into Canada". Given these requirements, it was reasonable for the Tribunal to consider that the potential for increased imports properly formed part of its inquiry. Further, the *GATT* Code, in particular Article 6, provides broad guidelines for assessing "material injury" and there is nothing in that Code to forbid that notice be taken of potential imports in a case such as this. Since, because of the potential for a great influx of relatively cheap imports the domestic price is determined by that of actual imports, it was not unreasonable for the Tribunal to conclude that the *GATT* Code allowed it to consider the potential for substantial loss of market share. Under Article 6, account may be taken of price undercutting and all relevant economic factors including actual as well as potential decline in profits, productivity, sales and market share. These criteria could reasonably be interpreted as encompassing, in a case such as this one, consideration of the strong potential for increased amounts of subsidized imports. Finally, having regard to the broad wording of the *GATT* Code provisions, it was not unreasonable and was therefore open to the Tribunal to make a finding of material injury even in the absence of an increase in the amount of imports.

Third, the Tribunal's conclusion that American subsidization of imports had caused, was causing and was likely to cause material injury to Canadian producers was not patently unreasonable. There was evidence before the Tribunal which supports its finding of a causal link between the American price and the injury to the Canadian market. It was not unreasonable for the Tribunal to infer in this case, given the open nature of the Canadian market and given that the United States is the only viable source for imports, that American stocks not used for domestic consumption would have flowed into Canada in greater amounts. It could reasonably assume that Canadian buyers would purchase the products at issue at the lowest price available, and that, absent an appropriate price response by Canadian producers, a significant amount of American goods would penetrate the Canadian market.

Outre le texte de l'art. 42 lui-même, l'art. 36 des règles de procédure du Tribunal oblige celui-ci à «considérer [...] le volume réel et éventuel de marchandises [...] subventionnées qui ont été importées au Canada». Vu ces exigences, il était raisonnable que le Tribunal considère la possibilité d'accroissement des importations comme un facteur dont il convenait de tenir compte dans le cadre de son enquête. En outre, le Code du *GATT*, en particulier son article 6, établit des lignes directrices générales pour l'appréciation du «préjudice sensible» et le Code ne s'oppose nullement à ce que les importations éventuelles soient prises en considération dans un cas comme celui qui se présente en l'espèce. Puisqu'en raison de la possibilité d'une affluence importante d'importations relativement bon marché le prix sur le marché intérieur est déterminé par celui des importations réelles, il n'était pas déraisonnable pour le Tribunal de conclure que le Code du *GATT* lui permettait de prendre en considération la possibilité d'une perte importante de part du marché. Aux termes de l'article 6, on peut tenir compte de la sous-cotation du prix et de tous les éléments économiques pertinents, dont la diminution effective et aussi potentielle des profits, de la productivité, des ventes et de la part du marché. Ces critères pouvaient raisonnablement être interprétés comme permettant, dans une affaire comme celle-ci, de tenir compte de la forte possibilité d'un accroissement des importations subventionnées. Enfin, compte tenu de la formulation générale des dispositions du Code du *GATT*, il n'était pas déraisonnable pour le Tribunal de conclure à l'existence d'un préjudice sensible même en l'absence d'un accroissement des importations, et il lui était donc loisible de le faire.

En troisième lieu, la conclusion du Tribunal que le subventionnement des importations par les Américains avait causé, causait et était susceptible de causer un préjudice sensible aux producteurs canadiens n'était pas manifestement déraisonnable. On avait produit devant le Tribunal des éléments de preuve justifiant sa conclusion à l'existence d'un lien de causalité entre le prix américain et le préjudice causé au marché canadien. Il n'était pas déraisonnable que le Tribunal infère en l'espèce, compte tenu de la nature ouverte du marché canadien et étant donné que les États-Unis sont la seule source viable d'importations, que les stocks américains qui n'étaient pas consommés dans ce pays seraient entrés au Canada en plus grande quantité. Il pouvait raisonnablement supposer que les acheteurs canadiens se procureraient au plus bas prix possible les produits en cause et qu'en l'absence d'un ajustement approprié des prix par les producteurs canadiens, une quantité importante de marchandises américaines envahirait le marché canadien.

Per Dickson C.J. and Lamer C.J. and Wilson J.: In a long line of decisions on the question of judicial review, this Court made it clear that it should not interfere with a specialized tribunal's interpretation of its constitutive legislation where the interpretive exercise was one that was within the tribunal's area of expertise and where the impugned interpretation was not patently unreasonable. Where the matter at issue is one which falls within the administrative tribunal's jurisdiction, the "reasonableness" test still remains the appropriate standard of review. In applying the "reasonableness" test, however, one must begin not with the question whether the tribunal's conclusions are patently unreasonable, but rather with the question whether the tribunal's interpretation of the provisions in its constitutive legislation is patently unreasonable. If the tribunal has not interpreted its constitutive statute in a patently unreasonable fashion, the process of judicial review should come to an end. The courts must not then proceed to a wide ranging review of whether the tribunal's conclusions are unreasonable.

Here, this Court should not interfere with the Canadian Import Tribunal's interpretation of s. 42 of *SIMA*. The Tribunal concluded that s. 42 covered situations in which Canadian producers are forced to lower prices in order to keep subsidized goods out of the Canadian market. The interpretation of s. 42 is a matter that falls clearly within the Tribunal's jurisdiction and range of expertise and its interpretation is not "so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation". In *SIMA*, the terms "subsidy" and "subsidized goods" are defined in very broad terms and the definition of "material injury" cannot be said to preclude the "broader" interpretation of s. 42(1) that the Tribunal favoured. If the Tribunal's interpretation is one that the legislature concludes is not in Canada's interests or is not consistent with Canada's international obligations, then it is for the legislature to amend *SIMA* to provide narrower definitions of the terms used in the relevant provision. It was not open to this Court to consider any additional issues.

Cases Cited

By Gonthier J.

Applied: *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; **referred to:** *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commis-*

Le juge en chef Dickson, le juge en chef Lamer et le juge Wilson: Dans une longue série d'arrêts portant sur le contrôle judiciaire, notre Cour a indiqué clairement qu'elle ne devrait pas toucher à l'interprétation donnée par un tribunal spécialisé à sa loi constitutive lorsque l'acte d'interprétation relevait de la spécialité du tribunal et que l'interprétation attaquée n'était pas manifestement déraisonnable. Quand le point en litige ressortit au tribunal administratif, c'est le critère du «caractère raisonnable» qui demeure la norme à appliquer en matière de contrôle judiciaire. En appliquant le critère du «caractère raisonnable», toutefois, on doit commencer par se demander non pas si les conclusions du tribunal sont manifestement déraisonnables, mais bien si ce tribunal a interprété d'une manière manifestement déraisonnable les dispositions de sa loi constitutive. Si le tribunal n'a pas donné à sa loi constitutive une interprétation manifestement déraisonnable, cela devrait mettre fin au processus de contrôle judiciaire. Les cours ne doivent pas alors entreprendre une étude approfondie de la question de savoir si les conclusions du tribunal sont déraisonnables.

En l'espèce, notre Cour ne devrait pas toucher à l'interprétation qu'a donnée le Tribunal canadien des importations à l'art. 42 de la *LMSI*. Le Tribunal a conclu que l'art. 42 visait les situations où les producteurs canadiens se voient contraints de baisser leurs prix afin d'exclure du marché canadien les marchandises subventionnées. L'interprétation de l'art. 42 relève manifestement de la compétence et de la spécialité du Tribunal et son interprétation n'est pas «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente». Dans la *LMSI*, les définitions des expressions «subvention» et «marchandises subventionnées» sont très générales et on ne peut prétendre que la définition de l'expression «préjudice sensible» exclut l'interprétation «large» du par. 42(1) qu'a préférée le Tribunal. Si le législateur conclut que l'interprétation du Tribunal ne sert pas les intérêts du Canada ou qu'elle est incompatible avec les obligations internationales du Canada, il lui appartient alors de modifier la *LMSI* pour donner aux termes employés dans la disposition pertinente des définitions moins générales. Il n'était pas loisible à la Cour d'examiner des questions supplémentaires.

Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

Arrêt appliqué: *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; **arrêts mentionnés:** *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodif-*

sion), [1989] 1 S.C.R. 1722; *Schavernoeh v. Foreign Claims Commission*, [1982] 1 S.C.R. 1092; *Japan Electrical Manufacturers Association v. Anti-dumping Tribunal*, [1982] 2 F.C. 816; *British Steel Corp. v. U.S.*, 6 I.T.R.D. 1065 (1984).

By Wilson J.

Applied: *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; **referred to:** *Port Arthur Shipbuilding Co. v. Arthurs*, [1969] S.C.R. 85; *Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] S.C.R. 425; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 W.L.R. 163; *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 S.C.R. 382; *Volvo Canada Ltd. v. U.A.W., Local 720*, [1980] 1 S.C.R. 178; *Douglas Aircraft Co. of Canada v. McConnell*, [1980] 1 S.C.R. 245; *Alberta Union of Provincial Employees, Branch 63 v. Board of Governors of Olds College*, [1982] 1 S.C.R. 923; *Teamsters Union, Local 938 v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710; *Canada Labour Relations Board v. Halifax Longshoremen's Association*, [1983] 1 S.C.R. 245; *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476; *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722.

Statutes and Regulations Cited

Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade, Art. 6.
Canadian Import Tribunal Rules, SOR/85-1068, r. 36.
Federal Court Act, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), s. 28.
General Agreement on Tariffs and Trade, Art. 6(a).
Special Import Measures Act, S.C. 1984, c. 25, ss. 2(1) "material injury", "subsidized goods", "subsidy", 31(1), 38(1), 42, 76(1).

Authors Cited

Arthurs, H. W. "Protection against Judicial Review" (1983), 43 *R. du B.* 277.
 Arthurs, H. W. "Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business" (1979), 17 *Osgoode Hall L.J.* 1.

fusion et des télécommunications canadiennes), [1989] 1 R.C.S. 1722; *Schavernoeh c. Commission des réclamations étrangères*, [1982] 1 R.C.S. 1092; *Japan Electrical Manufacturers Association c. Tribunal anti-dumping*, [1982] 2 C.F. 816; *British Steel Corp. v. U.S.*, 6 I.T.R.D. 1065 (1984).

Citée par le juge Wilson

Arrêt appliqué: *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; **arrêts mentionnés:** *Port Arthur Shipbuilding Co. v. Arthurs*, [1969] R.C.S. 85; *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] R.C.S. 425; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 W.L.R. 163; *Union internationale des employés des services, local n° 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 R.C.S. 382; *Volvo Canada Ltd. c. T.U.A., local 720*, [1980] 1 R.C.S. 178; *Douglas Aircraft Co. of Canada c. McConnell*, [1980] 1 R.C.S. 245; *Alberta Union of Provincial Employees, section 63 c. Conseil d'administration de Olds College*, [1982] 1 R.C.S. 923; *Syndicat des camionneurs, section locale 938 c. Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710; *Conseil canadien des relations du travail c. Association des débardeurs d'Halifax*, [1983] 1 R.C.S. 245; *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476; *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722.

Lois et règlements cités

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, art. 6a).
Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, art. 6.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970, ch. 10 (2^e supp.), art. 28.
Loi sur les mesures spéciales d'importation, S.C. 1984, ch. 25, art. 2(1) «marchandises subventionnées», «préjudice sensible», «subvention», 31(1), 38(1), 42, 76(1).
Règles du Tribunal canadien des importations, DORS/85-1068, art. 36.

Doctrine citée

Arthurs, H. W. «Protection against Judicial Review» (1983), 43 *R. du B.* 277.
 Arthurs, H. W. «Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business» (1979), 17 *Osgoode Hall L.J.* 1.

Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1979.

Cane, Peter. *An Introduction to Administrative Law*. Oxford: Clarendon Press, 1986.

Craig, P. P. *Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 1983.

Craig, P. P. "Dicey: Unitary, Self-Correcting Democracy and Public Law" (1990), 106 *L.Q.R.* 105.

Dicey, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: MacMillan, 1885.

Dicey, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. London: MacMillan & Co., 1959.

Dussault, René and Louis Borgeat. *Administrative Law: A Treatise*, vol. 4, 2nd ed. Translated by Donald Breen. Toronto: Carswells, 1990.

Evans, J. M. "Developments in Administrative Law: The 1984-85 Term" (1986), 8 *Sup. Ct. L. Rev.* 1.

Evans, J. M. et al. *Administrative Law*, 3rd ed. Toronto: Emond Montgomery Publications Ltd., 1989.

Hewart of Bury, Lord. *The New Despotism*. London: E. Benn Ltd., 1945.

Jennings, Sir Ivor. *The Law and the Constitution*, 5th ed. London: University of London Press, 1959.

Langille, Brian. "Developments in Labour Law: The 1981-82 Term" (1983), 5 *Sup. Ct. L. Rev.* 225.

Langille, Brian. "Judicial Review, Judicial Revisionism and Judicial Responsibility" (1986), 17 *R.G.D.* 169.

Victor, A. Paul. "Injury Determinations by the United States International Trade Commission in Antidumping and Countervailing Duty Proceedings" (1984), 16 *N.Y.U.J. Int'l L. & Pol.* 749.

Wade, Sir William. *Administrative Law*, 6th ed. Oxford: Clarendon Press, 1988.

APPEALS from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1989] 2 F.C. 517, 58 D.L.R. (4th) 642, 92 N.R. 264, 18 C.E.R. 268, dismissing appellants' applications to review and set aside a decision of the Canadian Import Tribunal (1987), 14 C.E.R. 1. Appeals dismissed.

John T. Morin, Q.C., and Robert W. Staley, for the appellant American Farm Bureau Federation.

J. L. McDougall, Q.C., R. C. Heintzman and D. H. Pearson, for the appellants St. Lawrence Starch Co. et al.

No one appeared for respondent.

Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1979.

Cane, Peter. *An Introduction to Administrative Law*. Oxford: Clarendon Press, 1986.

^a Craig, P. P. *Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 1983.

Craig, P. P. «Dicey: Unitary, Self-Correcting Democracy and Public Law» (1990), 106 *L.Q.R.* 105.

Dicey, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: MacMillan, 1885.

^b Dicey, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. London: MacMillan & Co., 1959.

Dussault, René et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. III, 2^e éd. Québec: Presses de l'Université Laval, 1989.

^c Evans, J. M. «Developments in Administrative Law: The 1984-85 Term» (1986), 8 *Sup. Ct. L. Rev.* 1.

Evans, J. M. et al. *Administrative Law*, 3rd ed. Toronto: Emond Montgomery Publications Ltd., 1989.

^d Hewart of Bury, Lord. *The New Despotism*. London: E. Benn Ltd., 1945.

Jennings, Sir Ivor. *The Law and the Constitution*, 5th ed. London: University of London Press, 1959.

Langille, Brian. «Developments in Labour Law: The 1981-82 Term» (1983), 5 *Sup. Ct. L. Rev.* 225.

^e Langille, Brian. «Judicial Review, Judicial Revisionism and Judicial Responsibility» (1986), 17 *R.G.D.* 169.

Victor, A. Paul. «Injury Determinations by the United States International Trade Commission in Antidumping and Countervailing Duty Proceedings» (1984), 16 *N.Y.U.J. Int'l L. & Pol.* 749.

^f Wade, Sir William. *Administrative Law*, 6th ed. Oxford: Clarendon Press, 1988.

^g POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1989] 2 C.F. 517, 58 D.L.R. (4th) 642, 92 N.R. 264, 18 C.E.R. 268, qui a rejeté les requêtes des appelantes visant à obtenir l'examen et l'annulation d'une décision du Tribunal canadien des importations (1987), 14 C.E.R. 1. Pourvois rejetés.

John T. Morin, c.r., et Robert W. Staley, pour l'appelante American Farm Bureau Federation.

J. L. McDougall, c.r., R. C. Heintzman et D. H. Pearson, pour les appelantes St. Lawrence Starch Co. et autres.

Personne n'a comparu pour l'intimé.

C. J. Michael Flavell and Geoffrey C. Kubrick,
for the interveners Ontario Corn Producers' Asso-
ciation et al.

C. J. Michael Flavell et Geoffrey C. Kubrick,
pour les intervenantes Ontario Corn Producers'
Association et autres.

Gordon B. Greenwood, for the interveners the
British Columbia Division, Canadian Feed Indus-
try Association et al.

^a *Gordon B. Greenwood*, pour les intervenantes la
Division de la Colombie-Britannique de l'Associa-
tion canadienne des industries de l'alimentation
animale et autres.

The reasons of Dickson C.J. and Lamer C.J.
and Wilson J. were delivered by

^b Version française des motifs du juge en chef
Dickson, du juge en chef Lamer et du juge Wilson
rendus par

WILSON J.—I have had the benefit of reading
the reasons of my colleague Justice Gonthier. I am
in agreement that this Court should not interfere
with the Canadian Import Tribunal's interpreta-
tion of s. 42 of the *Special Import Measures Act*,
S.C. 1984, c. 25 (the "Act"), specifically its inter-
pretation of the phrases "subsidizing of the goods"
and "material injury". But I have reached this
conclusion for somewhat different reasons from
those advanced by my colleague.

^c LE JUGE WILSON—J'ai eu l'avantage de lire les
motifs de mon collègue le juge Gonthier. Comme
lui, j'estime que notre Cour ne devrait pas toucher
à l'interprétation qu'a donnée le Tribunal canadien
des importations à l'art. 42 de la *Loi sur les*
^d *mesures spéciales d'importation*, S.C. 1984, ch. 25
(la «Loi») et, en particulier, à son interprétation
des expressions «subventionnement» des marchan-
dises et «préjudice sensible». Les raisons qui
^e m'amènent à cette conclusion diffèrent quelque
peu cependant de celles exposées par mon collègue.

Like my colleague I take *Canadian Union of*
Public Employees, Local 963 v. New Brunswick
Liquor Corp., [1979] 2 S.C.R. 227 ("C.U.P.E."),
as the starting point for any contemporary discus-
sion of the appropriate standard of review of an
administrative tribunal's interpretation of provi-
sions in its constitutive legislation. In my view,
however, it is not enough simply to refer to that
decision and then proceed to analyze the soundness
of an administrative tribunal's reasoning. We must
understand the context within which C.U.P.E. was
decided and the reasons why it has been described
as "one of the most influential judgments in
modern Canadian administrative law": see J. M.
Evans et al., *Administrative Law* (3rd ed. 1989),
at p. 414. Only then will we be in a position to
discuss the appropriate approach to the review of
the decisions of an administrative body like the
Canadian Import Tribunal.

^f À l'instar de mon collègue, je crois que l'arrêt
*Syndicat canadien de la Fonction publique, sec-
tion locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-
Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227 («S.C.F.P.»), doit
former le point de départ de toute étude contempo-
raine de la norme qu'il convient d'appliquer à
l'examen de l'interprétation donnée par un tribu-
nal administratif à des dispositions de sa loi consti-
tutive. À mon avis, toutefois, il ne suffit pas sim-
plement de se référer à cet arrêt et de procéder
ensuite à l'analyse du bien-fondé du raisonnement
du tribunal administratif. On doit saisir le contexte
dans lequel l'arrêt S.C.F.P. a été rendu et les
raisons pour lesquelles il a été décrit comme [TRA-
DUCTION] «l'un des jugements les plus marquants
du droit administratif canadien moderne»: voir J.
M. Evans et autres, *Administrative Law* (3^e éd.
1989), à la p. 414. Ce n'est qu'alors qu'on sera en
mesure d'examiner la façon appropriée d'aborder
le contrôle des décisions d'un organisme adminis-
tratif comme le Tribunal canadien des importa-
tions.

1. What C.U.P.E. Sought to Leave Behind

It is by now almost universally acknowledged that the impact of A. V. Dicey's description of the "rule of law" on the early history of Anglo-Canadian administrative law was remarkably influential: see, for example, W. Wade, *Administrative Law* (6th ed. 1988), c. 2; P. P. Craig, *Administrative Law* (1983), at p. 29; Evans et al., *op. cit.*, at p. 13; R. Dussault and L. Borgeat, *Administrative Law: A Treatise* (2nd ed. 1990), vol. 4, at p. 29; and H. W. Arthurs, "Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business" (1979), 17 *Osgoode Hall L.J.* 1, at p. 7. Dicey's account of the "rule of law" was most succinctly stated in the *Law of the Constitution* (1885) in which he argued that the term had three meanings: see the *Law of the Constitution* (10th ed. 1959), at pp. 202-3. First, "regular law" was supreme and individuals should not be subject to "arbitrary power". Second, the state's officials were as much subject to the "ordinary" law of the land administered by "the ordinary law courts" as other citizens: "the "rule of law" in this sense excludes the idea of any exemption of officials or others from the duty of obedience to the law which governs other citizens or from the jurisdiction of the ordinary tribunals". Third, "the principles of private law have with us been by the action of the courts and Parliament so extended as to determine the position of the Crown and of its servants; thus the constitution is the result of the ordinary law of the land".

Of particular relevance to this appeal are the first two propositions: that "regular law" is supreme and that the state's officials are subject to the jurisdiction of the "ordinary" courts in the same way as any individual. In a particularly incisive article Craig has described the rationale that shaped these propositions and that led Dicey to contend that administrative tribunals should be subject to the jurisdiction of courts: see Craig, "Dicey: Unitary, Self-Correcting Democracy and

1. Ce que l'arrêt *S.C.F.P.* vise à écarter

Il est maintenant presque universellement reconnu que l'évolution initiale du droit administratif anglo-canadien a été fortement influencée par la description du principe de la [TRADUCTION] «primauté du droit» donnée par A. V. Dicey: voir, par exemple, W. Wade, *Administrative Law* (6^e éd. 1988), ch. 2; P. P. Craig, *Administrative Law* (1983), à la p. 29; Evans et autres, *op. cit.*, à la p. 13; R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif* (2^e éd. 1989), t. III, à la p. 42; et H. W. Arthurs, «Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business» (1979), 17 *Osgoode Hall L.J.* 1, à la p. 7. On trouve l'exposé le plus succinct de la façon dont Dicey concevait le principe de la «primauté du droit» dans *Law of the Constitution* (1885), où il prête à cette expression trois significations: voir *Law of the Constitution* (10^e éd. 1959), aux pp. 202 et 203. Premièrement, le [TRADUCTION] «droit ordinaire» est suprême et les particuliers ne doivent pas être soumis à un [TRADUCTION] «pouvoir arbitraire». Deuxièmement, les fonctionnaires de l'État sont assujettis au même titre que les autres citoyens au droit «ordinaire» du pays appliqué par [TRADUCTION] «les tribunaux ordinaires»; [TRADUCTION] «le principe de la «primauté du droit», ainsi compris, exclut la possibilité d'exempter des fonctionnaires ou d'autres personnes du devoir d'obéir au droit auquel sont assujettis les autres citoyens, ou de les soustraire à la compétence des tribunaux ordinaires». Troisièmement, [TRADUCTION] «les tribunaux et le Parlement ont élargi la portée des principes du droit privé chez nous de manière à déterminer la position de l'État et de ses préposés; la constitution procède donc du droit ordinaire du pays».

Les deux premières propositions selon lesquelles le «droit ordinaire» est suprême et les fonctionnaires de l'État sont assujettis au même titre que n'importe quel particulier à la compétence des tribunaux «ordinaires» sont spécialement pertinentes en l'espèce. Dans un article particulièrement incisif, Craig expose le raisonnement qui sous-tend ces propositions et qui a amené Dicey à prétendre que les tribunaux administratifs devraient être soumis à la compétence des cours de justice: voir

Public Law" (1990), 106 *L.Q.R.* 105. Mr. Craig observes at p. 113:

It is apparent that the execution of the legislative will may require the grant of power to a Minister or administrative agency. Herein lies the modern conceptual justification for non-constitutional review. It was designed to ensure that the sovereign will of Parliament was not transgressed by those to whom such grants of power were made. If authority had been delegated to a Minister to perform certain tasks upon certain conditions, the courts' function was, in the event of challenge, to check that only those tasks were performed and only where the conditions were present. If there were defects on either level, the challenged decision would be declared null. For the courts not to have intervened would have been to accord a "legislative" power to the Minister or agency by allowing them authority in areas not specified by the real legislature, Parliament. The less well-known face of sovereignty, that of parliamentary monopoly, thus demanded an institution to *police* the boundaries which Parliament had stipulated. It was this frontier which the courts patrolled through non-constitutional review.

As guardians of the rule of law it was incumbent on the courts to ensure that any person or body relying on power delegated by the legislature abide by the terms and conditions on which that power was granted. Thus, ministers, agencies and administrative tribunals would have to be able to justify their actions by pointing to specific legislative authority in the same way that any citizen would have to be prepared to show that his or her acts were lawful. Many a scholar and judge embraced this logic with open arms. No one more so than Lord Hewart of Bury who drew a contrast between the "rule of law" and administrative law principles in *The New Despotism* (1945), at p. 37:

Between the "Rule of Law" and what is called "administrative law" (happily there is no English name for it) there is the sharpest possible contrast. One is substantially the opposite of the other.

It is a system which is fundamentally opposed to the English conception of the "Rule of Law", especially as regards exemption from the jurisdiction of the ordinary

Craig, «Dicey: Unitary, Self-Correcting Democracy and Public Law» (1990), 106 *L.Q.R.* 105. Craig fait observer, à la p. 113:

[TRADUCTION] Il appert que l'exécution de la volonté du législateur peut nécessiter l'attribution de pouvoirs à un ministre ou à un organisme administratif. C'est là la justification conceptuelle moderne du contrôle non constitutionnel. Il s'agit d'un contrôle destiné à faire en sorte que la volonté souveraine du Parlement ne soit pas contrariée par les détenteurs de ces pouvoirs. Si on avait délégué à un ministre le pouvoir d'accomplir certaines tâches à certaines conditions, il appartenait aux tribunaux, en cas de contestation, de vérifier si seulement ces tâches avaient été accomplies et seulement en présence des conditions requises. Si la décision contestée était viciée à l'un ou l'autre égard, elle était déclarée nulle. La non-intervention des tribunaux aurait équivalu à accorder au ministre ou à l'organisme administratif un pouvoir «législatif» du fait qu'il leur aurait été permis d'exercer ce pouvoir dans des domaines non précisés par le véritable législateur qu'était le Parlement. L'aspect moins connu de la souveraineté, celui du monopole parlementaire, exigeait en conséquence qu'il y ait une institution chargée de *surveiller* les limites fixées par le législateur. C'est cette frontière que les tribunaux patrouillaient au moyen du contrôle non constitutionnel.

Il incombait aux tribunaux, en leur qualité de gardiens du principe de la primauté du droit, de s'assurer que toute personne ou tout organisme exerçant un pouvoir délégué par le législateur respecte les modalités de cette délégation. Les ministres ainsi que les organismes et tribunaux administratifs devaient donc être en mesure de justifier leurs actes en invoquant une autorisation législative précise, de la même façon que n'importe quel citoyen devait être prêt à démontrer la légalité de ses actes. Cette logique a été adoptée avec enthousiasme par un bon nombre d'auteurs de doctrine et de juges et spécialement par lord Hewart of Bury, qui met en contraste le principe de la «primauté du droit» et les préceptes de droit administratif dans *The New Despotism* (1945), à la p. 37:

[TRADUCTION] Il y a la plus grande différence possible entre le principe de la «primauté du droit» et ce qu'on appelle «le droit administratif» (il n'existe heureusement pas de nom anglais pour le désigner). Ils sont essentiellement à l'opposé l'un de l'autre.

Il s'agit d'un système qui s'oppose fondamentalement à la conception anglaise du principe de la «primauté du droit», particulièrement en ce qui a trait au non-assujet-

legal tribunals, in the case of public officials acting in performance or purported performance of their official duties.

tissement à la compétence des tribunaux ordinaires dans le cas de fonctionnaires publics qui exercent ou prétendent exercer leurs fonctions officielles.

Not surprisingly, the notion that emanations of the state which had received delegated power might be subject to a different standard of review from that imposed on lower courts initially found little favour in the courts. However, as time passed this changed. It came to be recognized that the process of running a modern administrative state required (1) that officials be allowed a certain degree of discretion; and (2) that the countless decisions administrative tribunals are called upon to make should not be subject to the same extensive form of review as the decisions of courts: see, for example, Sir I. Jennings, *The Law and the Constitution* (5th ed. 1959), at pp. 42-62.

a Il n'est pas étonnant que la notion voulant que les émanations de l'État investies d'un pouvoir délégué puissent être soumises à une norme de contrôle différente de celle imposée aux cours inférieures ait été au début plutôt mal accueillie par b les tribunaux judiciaires. Cette attitude a cependant changé avec le temps. On a fini par reconnaître que le bon fonctionnement de l'État administratif moderne exigeait (1) que les fonctionnaires jouissent d'un certain pouvoir discrétionnaire et c (2) que les innombrables décisions que sont appelées à rendre les tribunaux administratifs ne fassent pas l'objet d'un contrôle aussi poussé que celui auquel sont soumises les décisions judiciaires: voir, d par exemple, sir I. Jennings, *The Law and the Constitution* (5^e éd. 1959), aux pp. 42 à 62.

Mr. Craig explains that the flaws in classic "rule of law" thinking became more evident as the administrative state evolved:

Craig explique que les failles de la conception classique du principe de la «primauté du droit» sont devenues plus évidentes au fur et à mesure qu'évoluait l'État administratif: e

The philosophy implicit within this traditional model is suspect and only partially evident. Underlying the model is an implicit dislike or distrust of the role adopted by the state which was producing this plethora of administrative institutions and agencies. The vigorous assertion of the supremacy of the ordinary law, and the protection of traditional private rights must be seen against this setting. Control or containment of the bureaucratic organs of the state was at the centre of this philosophy. The emphasis is upon the preservation of administrative power within its proper boundaries. In this endeavour external control through the courts was viewed as the main vehicle for the vindication of private autonomy. The idea that there is an interest in securing the efficacious discharge of regulatory legislation was no part of this model, except in so far as it was viewed as a natural correlative of the proper maintenance of external judicial supervision delimiting the boundaries of the legislative will. [Emphasis added.] f

[TRADUCTION] La philosophie que traduit implicitement ce modèle traditionnel est suspecte et n'est que partiellement évidente. Ce qui sous-tend ce modèle est un sentiment implicite de répugnance ou de méfiance à l'égard du rôle que s'était attribué l'État en créant cette pléthore d'institutions et d'organismes administratifs. C'est dans ce contexte que doivent être envisagées l'affirmation énergique de la suprématie du droit ordinaire g et la protection des droits privés traditionnels. Au cœur de cette philosophie se trouve le désir de contrôler ou de contenir les organes bureaucratiques de l'État. L'accent est mis sur le maintien du pouvoir administratif dans les limites qui lui sont propres. À cette fin, un contrôle h externe, exercé par les tribunaux judiciaires, était considéré comme le principal moyen de protéger l'autonomie des particuliers. L'idée qu'on ait intérêt à assurer l'application efficace d'une mesure de réglementation était étrangère à ce modèle, sauf dans la mesure où cela était i perçu comme découlant naturellement du maintien légitime d'une surveillance judiciaire externe servant à définir les limites de la volonté du législateur. [Je souligne.]

(Craig, "Dicey: Unitary, Self-Correcting Democracy and Public Law", op. cit., at pp. 118-19.)

j (Craig, «Dicey: Unitary, Self-Correcting Democracy and Public Law», loc. cit., aux pp. 118 et 119.)

Evidence of a continuing judicial reluctance to accept the proposition that tribunals should not be subject to the same standard of review as courts is seen in some of the judgments of this Court in the late 1960's and early 1970's: see, for example, *Port Arthur Shipbuilding Co. v. Arthurs*, [1969] S.C.R. 85, where this Court overturned an arbitration board's findings without suggesting that the standard of review governing this kind of body was any different from that governing a lower court; and *Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] S.C.R. 425 (described as the "high water mark of activist" review in Canada in Evans et al., *op. cit.*, at p. 565), where this Court quashed a labour relations board's decision to grant certification despite the presence of a privative clause. A similar reluctance may be seen in decisions of the House of Lords: see, for example, Lord Reid's reasons in *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 W.L.R. 163, where the House of Lords concluded that a compensation commission's order was a nullity despite the presence of a privative clause because the commission had misinterpreted a provision in its constitutive legislation, a conclusion that led commentators to note that the House of Lords had thereby significantly expanded the limits of judicial review in England: see P. Cane, *An Introduction to Administrative Law* (1986), at p. 52. It seems to me that these decisions reflect a lack of sympathy for the proposition that if administrative tribunals are to function effectively and efficiently, then we must recognize (1) that their decisions are crafted by those with specialized knowledge of the subject matter before them; and (2) that there is value in limiting the extent to which their decisions may be frustrated through an expansive judicial review.

Il se dégage de certains arrêts rendus par notre Cour à la fin des années 60 et au début des années 70 que les cours de justice ont continué à se montrer réticentes à admettre la proposition selon laquelle les tribunaux administratifs ne devraient pas être soumis à la même norme qu'elles en matière de contrôle: voir, par exemple, *Port Arthur Shipbuilding Co. v. Arthurs*, [1969] R.C.S. 85, où notre Cour a écarté la décision d'un conseil d'arbitrage sans indiquer que la norme de contrôle applicable à ce genre d'organisme différerait de quelque manière de celle à laquelle était assujettie une cour d'instance inférieure, et *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] R.C.S. 425 (arrêt décrit par Evans et autres, *op. cit.*, à la p. 565, comme le [TRADUCTION] «point culminant» du contrôle «activiste» au Canada), où notre Cour a annulé la décision d'une commission des relations de travail d'accorder l'accréditation en dépit d'une clause privative. On peut constater le même genre de réticence dans les arrêts de la Chambre des lords: voir, par exemple, les motifs de lord Reid dans l'affaire *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 W.L.R. 163, où la Chambre des lords a conclu qu'une ordonnance d'une commission d'indemnisation était nulle malgré l'existence d'une clause privative parce que la commission avait mal interprété une disposition de sa loi constitutive, conclusion qui a amené les commentateurs à souligner que la Chambre des lords avait par là étendu considérablement les limites du contrôle judiciaire en Angleterre: voir P. Cane, *An Introduction to Administrative Law* (1986), à la p. 52. Il me semble que ces arrêts reflètent une certaine antipathie à l'égard de la proposition voulant que si les tribunaux administratifs doivent fonctionner de manière efficace et efficiente, nous devons reconnaître (1) que leurs décisions sont rendues par des spécialistes du domaine dans lequel ils sont appelés à statuer et (2) qu'il est utile de limiter la mesure dans laquelle leurs décisions peuvent être contre-carrées par un contrôle judiciaire de grande envergure.

2. What C.U.P.E. Set Out to Achieve

Canadian courts have struggled over time to move away from the picture that Dicey painted toward a more sophisticated understanding of the role of administrative tribunals in the modern Canadian state. Part of this process has involved a growing recognition on the part of courts that they may simply not be as well equipped as administrative tribunals or agencies to deal with issues which Parliament has chosen to regulate through bodies exercising delegated power, e.g., labour relations, telecommunications, financial markets and international economic relations. Careful management of these sectors often requires the use of experts who have accumulated years of experience and a specialized understanding of the activities they supervise.

Courts have also come to accept that they may not be as well qualified as a given agency to provide interpretations of that agency's constitutive statute that make sense given the broad policy context within which that agency must work. Evans et al. point out, for example, that "[o]ne of the most important developments in contemporary public law in Canada has been a growing acceptance by the courts of the idea that statutory provisions often do not yield a single, uniquely correct interpretation, but can be ambiguous or silent on a particular question, or couched in language that obviously invites the exercise of discretion": see Evans et al., *op. cit.*, at p. 414. They then note:

In administrative law, judges have also been increasingly willing to concede that the specialist tribunal to which the legislature entrusted primary responsibility for the administration of a particular programme is often better equipped than a reviewing court to resolve the ambiguities and fill the voids in the statutory language. Interpreting a statute in a way that promotes effective public policy and administration may depend more upon the understanding and insights of the front-line agency than the limited knowledge, detachment,

2. L'objectif de l'arrêt S.C.F.P.

Les tribunaux judiciaires canadiens se sont efforcés au fil des ans de se détacher du point de vue de Dicey pour en arriver à une compréhension plus subtile du rôle des tribunaux administratifs dans l'État canadien moderne. C'est là un processus qui s'est traduit notamment par une reconnaissance accrue de la part des cours de justice qu'il se peut qu'elles soient simplement moins en mesure que les tribunaux ou organismes administratifs de statuer dans des domaines que le Parlement a choisi de réglementer par l'intermédiaire d'organismes exerçant un pouvoir délégué, comme, par exemple, les relations de travail, les télécommunications, les marchés financiers et les relations économiques internationales. Une gestion prudente de ces secteurs nécessite souvent le recours à des experts ayant à leur actif des années d'expérience et une connaissance spécialisée des activités qu'ils sont chargés de surveiller.

Les cours de justice ont également fini par se faire à l'idée qu'elles ne sont peut-être pas aussi bien qualifiées qu'un organisme administratif déterminé pour donner à la loi constitutive de cet organisme des interprétations qui ont du sens compte tenu du contexte des politiques générales dans lequel doit fonctionner cet organisme. Evans et autres soulignent, par exemple, que [TRADUCTION] «[l']un des plus importants progrès du droit public contemporain au Canada est l'acceptation croissante par les tribunaux judiciaires de l'idée que, souvent, les dispositions législatives ne se prêtent pas à une seule interprétation qui soit particulièrement juste, mais qu'elles peuvent être ambiguës ou muettes sur une question donnée ou rédigées dans des termes qui invitent manifestement à exercer un pouvoir discrétionnaire: voir Evans et autres, *op. cit.*, à la p. 414. Ils ajoutent:

[TRADUCTION] En droit administratif, les juges se sont montrés de plus en plus disposés à reconnaître que le tribunal spécialisé auquel le législateur a confié la responsabilité principale de l'administration d'un programme particulier est souvent mieux en mesure que la cour chargée du contrôle de dissiper les ambiguïtés dans le texte d'une loi et d'en combler les lacunes. Interpréter une loi d'une manière qui favorise l'efficacité des politiques et de l'administration publiques tient peut-être davantage à la compréhension éclairée de l'organisme

and modes of reasoning typically associated with courts of law. Administration and interpretation go hand in glove. [Emphasis added.]

In a detailed review of the forces that led up to this Court's decision in *C.U.P.E.* Professor Evans suggests that the decision was the result of pressure that emanated from three sources: see "Developments in Administrative Law: The 1984-85 Term" (1986), 8 *Sup. Ct. L. Rev.* 1, at pp. 27-28. First, courts engaged in overt reappraisal of the decision-making roles assigned by the legislature to courts and agencies in the administration of regulatory programs:

The composition and institutional structure of the agencies, together with the expertise and the wide range of procedural tools available to them, apparently persuaded the courts that these bodies had indeed been given the primary statutory responsibility for implementing and elaborating the legislative mandate within their area of regulation.

Second, courts recognized the "failure of previous judicial efforts to construct logically coherent doctrine for distinguishing those questions conclusively committed to the agency from those which the courts could decide for themselves". Third, "judges have recognized that the interpretation of statutory language requires more than the kind of linguistic and textual analysis that they had previously appeared to believe would, with the aid of the presumptions of statutory interpretation developed by the courts, inevitably provide the uniquely "correct" meaning of legislation". Thus, when a provision of an agency's enabling legislation did not admit of only one "correct" meaning, interpretation was increasingly regarded as a matter for the exercise of the agency's discretion informed by its specialist perspective.

This process of rethinking the relationship between courts and administrative tribunals and its implications for statutory interpretation was fore-

directement concerné qu'aux connaissances limitées, au détachement et aux modes de raisonnement qui caractérisent normalement les cours de justice. Administration et interprétation vont de pair. [Je souligne.]

^a Dans une étude approfondie des circonstances qui ont abouti à l'arrêt *S.C.F.P.* de notre Cour, le professeur Evans laisse entendre que celui-ci résultait d'une pression émanant de trois sources: voir ^b «Developments in Administrative Law: The 1984-85 Term» (1986), 8 *Sup. Ct. L. Rev.* 1, aux pp. 27 et 28. En premier lieu, les tribunaux judiciaires ont procédé ouvertement au réexamen des rôles décisionnels attribués par le législateur aux ^c cours de justice et à d'autres organismes dans l'administration de programmes de réglementation:

[TRADUCTION] La composition et la structure institutionnelle des organismes en question, ainsi que l'expertise et la large gamme d'outils procéduraux dont ils disposent, ont apparemment convaincu les cours de justice que la responsabilité principale en matière d'exécution et d'élaboration du mandat conféré par la loi dans leurs domaines de réglementation avait bel et bien été ^e confiée à ceux-ci.

En deuxième lieu, les tribunaux judiciaires ont constaté [TRADUCTION] «l'échec des précédentes tentatives de la part des cours de justice de concevoir une théorie logique et cohérente permettant de distinguer entre les questions relevant péremptoirement de la compétence de l'organisme administratif et celles que les cours de justice pouvaient trancher elles-mêmes». En troisième lieu, [TRADUCTION] «les juges ont reconnu que pour interpréter les termes d'une loi, il faut davantage que le genre d'analyse linguistique et textuelle dont ils semblaient croire auparavant qu'elle mènerait inévitablement au sens particulièrement «juste» de cette loi, avec l'aide des présomptions en matière d'interprétation législative élaborées par les tribunaux». Ainsi, quand une disposition de la loi habilitante d'un organisme administratif n'admettait pas ⁱ qu'un seul sens «exact», l'interprétation était considérée de plus en plus comme une question relevant de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'organisme dans son champ de spécialité.

^j Ce processus par lequel on repensait la relation entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs et les répercussions que cette rela-

shadowed in Dickson J.'s (as he then was) decision in *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 S.C.R. 382, at pp. 388-89, where he observed:

There can be no doubt that a statutory tribunal cannot, with impunity, ignore the requisites of its constituent statute and decide questions any way it sees fit. If it does so, it acts beyond the ambit of its powers, fails to discharge its public duty and departs from legally permissible conduct. Judicial intervention is then not only permissible but requisite in the public interest. But if the Board acts in good faith and its decision can be rationally supported on a construction which the relevant legislation may reasonably be considered to bear, then the Court will not intervene. [Emphasis added.]

But it is in *C.U.P.E.* that this line of reasoning was most fully developed. The case involved a controversy surrounding the correct interpretation of s. 102(3)(a) of the *Public Service Labour Relations Act*, a provision that dealt with whether an employer could replace striking employees with "other employee[s]". In the process of discussing the Public Service Labour Relations Board of New Brunswick's interpretation of the term "other employee[s]", specifically its conclusion that the term included management personnel, Dickson J. observed at p. 230 that "[o]n one point there can be little doubt—section 102(3)(a) is very badly drafted. It bristles with ambiguities".

In one of the most important passages in the decision Dickson J. set out the general approach the Court should adopt when reviewing an administrative tribunal's interpretation of a provision like s. 102(3)(a). After pointing out that the Public Service Labour Relations Board of New Brunswick's constitutive legislation contained a privative clause designed to protect the decisions of the Board made within jurisdiction, Dickson J. noted at pp. 235-36 that the rationale for protect-

tion pouvait avoir sur l'interprétation des lois est présagé dans les motifs rédigés par le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l'affaire *Union internationale des employés des services, local n° 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 R.C.S. 382, aux pp. 388 et 389, où il fait remarquer:

Il ne peut y avoir de doute qu'un tribunal «statutaire» ne peut pas, impunément, faire abstraction des conditions requises par la loi qui l'a créé, et trancher les questions à sa guise. S'il le fait, il déborde le cadre de ses pouvoirs, manque de remplir son devoir envers le public et s'écarte d'une façon d'agir légalement permise. Une intervention judiciaire est alors non seulement admissible, mais l'intérêt public l'exige. Mais si la Commission agit de bonne foi et si sa décision peut rationnellement s'appuyer sur une interprétation qu'on peut raisonnablement considérer comme étayée par la législation pertinente, alors la Cour n'interviendra pas. [Je souligne.]

C'est dans l'arrêt *S.C.F.P.* toutefois que cette forme de raisonnement a pris sa pleine ampleur. Il s'agissait là d'un litige concernant la façon dont il convenait d'interpréter l'al. 102(3)a) de la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics*, laquelle disposition portait sur la question de savoir si un employeur pouvait remplacer des grévistes par «d'autres employés». Parlant de l'interprétation que la Commission des relations de travail dans les services publics du Nouveau-Brunswick avait donnée à l'expression «d'autres employés», et particulièrement de sa conclusion que cette expression comprenait les cadres, le juge Dickson affirme, à la p. 230 qu'«[a]u départ, le moins que l'on puisse dire est que l'al. 102(3)a) est très mal rédigé. Il est hérissé d'ambiguïtés.»

Dans l'un des passages les plus importants de l'arrêt, le juge Dickson expose la méthode générale que la Cour devrait adopter en examinant l'interprétation donnée par un tribunal administratif à une disposition comme l'al. 102(3)a). Après avoir souligné que la loi constitutive de la Commission des relations de travail dans les services publics du Nouveau-Brunswick contenait une clause privative destinée à protéger les décisions rendues par la Commission dans les limites de sa compétence, le juge Dickson a fait observer, aux pp. 235 et 236, que les raisons pour lesquelles on voulait protéger les décisions de la Commission, lorsqu'elles rele-

ing the Board's decisions within jurisdiction was "straightforward and compelling". It was that:

The labour board is a specialized tribunal which administers a comprehensive statute regulating labour relations. In the administration of that regime, a board is called upon not only to find facts and decide questions of law, but also to exercise its understanding of the body of jurisprudence that has developed around the collective bargaining system, as understood in Canada, and its labour relations sense acquired from accumulated experience in the area.

The usual reasons for judicial restraint upon review of labour board decisions are only reinforced in a case such as the one at bar. Not only has the Legislature confided certain decisions to an administrative board, but to a separate and distinct Public Service Labour Relations Board. That Board is given broad powers—broader than those typically vested in a labour board—to supervise and administer the novel system of collective bargaining created by the *Public Service Labour Relations Act*. The Act calls for a delicate balance between the need to maintain public services, and the need to maintain collective bargaining. Considerable sensitivity and unique expertise on the part of Board members is all the more required if the twin purposes of the legislation are to be met.

As a result there was a strong case for judicial restraint in reviewing the Board's interpretation of s. 102(3)(a), particularly since interpreting the provision in question was a function that "would seem to lie logically at the heart of the specialized jurisdiction confided to the Board. In that case, not only would the Board not be required to be "correct" in its interpretation, but one would think that the Board was entitled to err and any such error would be protected from review by the privative clause" (p. 236). The question that the Court should ask was therefore (at p. 237):

Did the Board here so misinterpret the provisions of the Act as to embark on an inquiry or answer a question not remitted to it? Put another way, was the Board's interpretation so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legisla-

vaient de sa compétence, étaient «simples et impérieuses», savoir:

La commission est un tribunal spécialisé chargé d'appliquer une loi régissant l'ensemble des relations de travail.

a Aux fins de l'administration de ce régime, une commission n'est pas seulement appelée à constater des faits et à trancher des questions de droit, mais également à recourir à sa compréhension du corps jurisprudentiel qui s'est développé à partir du système de négociation collective, tel qu'il est envisagé au Canada, et à sa perception des relations de travail acquise par une longue expérience dans ce domaine.

Les raisons habituelles pour lesquelles les tribunaux évitent de réviser les décisions des commissions des relations de travail prennent encore plus de poids dans un cas comme celui-ci. Ce n'est pas simplement à un organisme administratif que le législateur a donné un pouvoir de décision, mais à un organisme spécial et distinct, une Commission des relations de travail dans les services publics. Elle a de larges pouvoirs—plus étendus que ceux normalement conférés à pareil organisme—afin de surveiller et d'administrer le tout nouveau système de négociation collective créé par la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics*. Cette loi établit un équilibre délicat entre le besoin de maintenir des services publics et le besoin de préserver la négociation collective. Pour atteindre ce double but, les membres de la Commission doivent donc faire preuve d'une grande sensibilité à ces questions et d'une habileté unique.

Il y avait donc de solides raisons qui militaient en faveur de la retenue judiciaire dans l'examen de l'interprétation donnée par la Commission à l'al. 102(3)a, d'autant plus que «logiquement, il faut supposer» que l'interprétation de cette disposition était une fonction qui se trouvait «au cœur de la compétence spécialisée conférée à la Commission. Dans ce cas, non seulement la Commission n'est-elle pas tenue de faire une interprétation «juste», mais encore a-t-elle le droit d'errer et pareille erreur ne sera pas susceptible de révision étant donné la protection offerte par la clause privative» (p. 236). La Cour devait en conséquence se poser la question suivante (à la p. 237):

La Commission a-t-elle interprété erronément les dispositions législatives de façon à entreprendre une enquête ou à répondre à une question dont elle n'était pas saisie? Autrement dit, l'interprétation de la Commission est-elle déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement

tion and demands intervention by the court upon review? [Emphasis added.]

s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire? [Je souligne.]

Dickson J. concluded that the ambiguity in the wording of s. 102(3)(a) was acknowledged and undoubted. No one interpretation could be said to be "right". The Board's decision should therefore be allowed to stand.

Le juge Dickson a conclu que l'ambiguïté du texte de l'al. 102(3)a) était reconnue et incontestable. Il n'y avait pas une interprétation unique dont on pouvait dire qu'elle était la «bonne», de sorte que la décision de la Commission devait être maintenue.

The adoption of a "reasonableness" test marked an important shift away from Dicey's conviction that tribunals should be subject to the same standard of review as courts. This new approach was quickly adopted and applied in a series of cases which one commentator has suggested amount to a "restrictive and unified theory of judicial review": see B. Langille, "Developments in Labour Law: The 1981-82 Term" (1983), 5 *Sup. Ct. L. Rev.* 225, at p. 246. More precisely, whereas *C.U.P.E.* involved a labour relations board protected by a privative clause, the test was soon applied in a case involving a consensual arbitrator. In *Volvo Canada Ltd. v. U.A.W., Local 720*, [1980] 1 S.C.R. 178. Pigeon J. stressed that "arbitration is not meant to be an additional step before the matter goes before the courts, the decision is meant to be final". Pointing to the decision in *C.U.P.E.* Pigeon J. observed at p. 214:

Avec l'adoption d'un critère du «caractère raisonnable», on s'est écarté considérablement de la conviction de Dicey que les tribunaux administratifs devraient être soumis à la même norme de contrôle que celle à laquelle sont assujetties les cours de justice. Ce nouveau point de vue n'a pas tardé à s'imposer et a été appliqué dans une série de décisions qui, d'après un commentateur, forment une [TRADUCTION] «théorie restreinte et unifiée du contrôle judiciaire»: voir B. Langille, «Developments in Labour Law: The 1981-82 Term» (1983), 5 *Sup. Ct. L. Rev.* 225, à la p. 246. Plus précisément, quoiqu'il se soit agi dans l'affaire *S.C.F.P.* d'une commission des relations de travail qui bénéficiait de la protection d'une clause privative, on n'a pas attendu bien longtemps pour appliquer le critère dans une affaire où il était question d'un arbitre choisi par les parties. En effet, dans l'affaire *Volvo Canada Ltd. c. T.U.A., local 720*, [1980] 1 R.C.S. 178, le juge Pigeon souligne que «l'arbitrage n'est pas prescrit comme une étape préalable à la présentation de la question aux tribunaux, on veut que la décision soit finale». Se référant à l'arrêt *S.C.F.P.*, le juge Pigeon fait remarquer, à la p. 214:

It is therefore imperative that decisions on the construction of a collective agreement not be approached by asking how the Court would decide the point but by asking whether it is a "patently unreasonable" interpretation of the agreement.

Il est donc impératif de ne pas aborder les décisions sur l'interprétation des conventions collectives en se demandant comment la Cour trancherait la question, mais en se demandant s'il s'agit d'une interprétation [TRADUCTION] «manifestement déraisonnable» de la convention.

The same point was made with respect to statutory arbitrators in *Douglas Aircraft Co. of Canada v. McConnell*, [1980] 1 S.C.R. 245. In a passage with which the rest of the Court concurred, Estey J. noted that "the law of review has evolved, even in the absence of a privative clause, to a point of recognition of the purpose of contractually-rooted statutory arbitration: namely, the speedy, inexpensive and certain settlement of differences without

Dans l'arrêt *Douglas Aircraft Co. of Canada c. McConnell*, [1980] 1 R.C.S. 245, on a affirmé la même chose au sujet des arbitres nommés en vertu d'une loi. Dans un passage auquel ont souscrit chacun de ses collègues, le juge Estey fait remarquer que «le droit relatif au contrôle judiciaire a évolué, même en l'absence de clause privative, au point où l'on reconnaît l'objectif de l'arbitrage prévu par la loi mais d'origine contractuelle, soit le

interruption of the work of the parties" (p. 275). He went on to state at p. 276:

In the modern era of administrative law, such reviewable error as regards a contract must amount to an error relating to the construction of the constituting contract of such magnitude that the interpretation so adopted by the board may not be reasonably borne by the wording of the document in question, and hence such determination is beyond the contemplation of [*sic*] amount to an amendment of the constituting agreement. [Emphasis added.]

Professor Langille observes that "[a]fter *CUPE, Volvo*, and *Douglas Aircraft*, three of the four necessary parts of the theory were in place. Labour boards protected by a privative clause, consensual arbitrators, and statutory arbitrators were all to be dealt with in accordance with the new restrictive version of judicial review. The missing part of the puzzle was a labour relations board not protected by a privative clause": see B. Langille, "Judicial Review, Judicial Revisionism and Judicial Responsibility" (1986), 17 *R.G.D.* 169, at p. 195. He suggests that the final element was put in place in *Alberta Union of Provincial Employees, Branch 63 v. Board of Governors of Olds College*, [1982] 1 S.C.R. 923. In that case, Laskin C.J. dealt with a board that was not protected by a privative clause and observed that given the extensive powers which *The Public Service Employee Relations Act*, S.A. 1977, c. 40, conferred on the Alberta Public Service Employee Relations Board, *certiorari* "is a long way from an appeal and is subject to restriction in accordance with a line of decisions of this Court which, to assess them generally, preclude judicial interference with interpretations made by the Board which are not plainly unreasonable" (p. 927).

While one may question whether the Court deliberately set out to construct a "restrictive and unified" theory of judicial review through its decisions in *C.U.P.E.*, *Volvo*, *Douglas* and *Olds College*, in my view there can be no doubt that this

règlement rapide, sûr et peu coûteux des différends sans interruption du travail des parties» (pp. 275 et 276). Il poursuit, à la p. 276:

En droit administratif moderne, une erreur susceptible de révision en matière de contrat doit être une erreur d'interprétation d'une gravité telle que le texte du document en question ne peut pas raisonnablement justifier l'interprétation adoptée par le conseil et que cette interprétation équivaut à une modification ou à une transgression de la convention. [Je souligne.]

Le professeur Langille fait observer que [TRA-
DUCTION] «[à] la suite des arrêts *S.C.F.P.*, *Volvo* et *Douglas Aircraft*, trois des quatre éléments nécessaires de la théorie existaient. Les commissions des relations de travail protégées par une clause privative, les arbitres choisis par les parties et les arbitres nommés en vertu d'une loi devaient tous être traités en conformité avec la nouvelle notion restrictive du contrôle judiciaire. Seul n'était pas encore réglé le cas de la commission des relations de travail qui ne bénéficiait pas de la protection d'une clause privative»: voir B. Langille, «Judicial Review, Judicial Revisionism and Judicial Responsibility» (1986), 17 *R.G.D.* 169, à la p. 195. Selon Langille, le dernier élément a été mis en place dans l'arrêt *Alberta Union of Provincial Employees, section 63 c. Conseil d'administration de Olds College*, [1982] 1 R.C.S. 923. Dans cette affaire, le juge en chef Laskin s'est penché sur le cas d'une commission qui n'était pas protégée par une clause privative et a fait observer que, compte tenu des pouvoirs étendus que *The Public Service Employee Relations Act*, S.A. 1977, ch. 40, attribuait à l'Alberta Public Service Employee Relations Board, le *certiorari* «est loin de constituer un appel et est assujéti à des restrictions conformément à une série d'arrêts de cette Cour qui, de façon générale, empêchent les cours de modifier les interprétations données par la Commission qui ne sont pas manifestement déraisonnables» (p. 927).

Bien qu'on puisse douter que notre Cour ait délibérément entrepris de concevoir une théorie «restreinte et unifiée» du contrôle judiciaire dans ses arrêts *S.C.F.P.*, *Volvo*, *Douglas* et *Olds College*, il ne fait selon moi aucun doute qu'elle a

Court made clear that it was not prepared to interfere with a specialized tribunal's interpretation of its constitutive legislation where the interpretative exercise was one that was within the tribunal's area of expertise and where the impugned interpretation was not patently unreasonable. This proposition has not been confined to the cases that Professor Langille suggests are of a piece; it has been endorsed on many other occasions. I note, for example, that in *Teamsters Union, Local 938 v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710, at p. 724, Laskin C.J. embraced the decision in *C.U.P.E.* and observed that "mere doubt as to correctness of a labour board interpretation of its statutory power is no ground for finding jurisdictional error, especially when the labour board is exercising powers confided to it in wide terms to resolve competing contentions". And speaking in more general terms in *Canada Labour Relations Board v. Halifax Longshoremen's Association*, [1983] 1 S.C.R. 245, at p. 256, Laskin C.J. stated:

It is rarely a simple matter to draw a line between a lawful and unlawful exercise of power by a statutory tribunal, however ample its authority, when there are conflicting considerations addressed to the exercise of power. This Court has, over quite a number of years, thought it more consonant with the legislative objectives involved in a case such as this to be more rather than less deferential to the discharge of difficult tasks by statutory tribunals like the Board.

More recent cases that have affirmed that the test remains the appropriate one include *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476, at p. 493, where Lamer J. stated that it was "a very severe test and signals a strict approach to the question of judicial review", and *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983, at p. 1003, where La Forest J. observed that this "restricted scope of review requires the courts to adopt a posture of deference to the decisions of the tribunal".

indiqué clairement qu'elle n'était pas prête à toucher à l'interprétation donnée par un tribunal spécialisé à sa loi constitutive lorsque l'acte d'interprétation relevait de la spécialité du tribunal et que l'interprétation attaquée n'était pas manifestement déraisonnable. L'application de cette proposition ne se limite pas aux affaires qui, d'après le professeur Langille, forment un ensemble; c'est une proposition qui a été approuvée à maintes autres occasions. Je signale, par exemple, que dans l'arrêt *Syndicat des camionneurs, section locale 938 c. Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710, à la p. 724, le juge en chef Laskin fait sien l'arrêt *S.C.F.P.* et souligne qu'un «simple doute quant à l'exactitude d'une interprétation donnée par un conseil des relations du travail au sujet des pouvoirs que la loi lui attribue ne constitue pas un motif suffisant pour conclure à une erreur de compétence, spécialement si ce conseil exerce les pouvoirs qui lui sont conférés, en termes généraux, de résoudre des prétentions contradictoires». Et s'exprimant en termes plus généraux dans l'arrêt *Conseil canadien des relations du travail c. Association des débardeurs d'Halifax*, [1983] 1 R.C.S. 245, à la p. 256, le juge en chef Laskin affirme:

Il est très souvent difficile de distinguer entre un exercice légitime et un exercice illégitime d'un pouvoir par un tribunal administratif, quelque'étendue que soit sa compétence, lorsque l'exercice du pouvoir comporte des considérations contradictoires. Depuis plusieurs années, cette Cour estime qu'il est plus conforme aux objectifs du législateur dans un cas comme celui-ci d'avoir plutôt plus que moins d'égards pour les tribunaux administratifs qui s'acquittent de tâches difficiles, comme c'est le cas du Conseil.

Parmi les arrêts plus récents qui viennent confirmer que c'est toujours ce critère qu'il convient d'appliquer, il y a *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476, à la p. 493, où le juge Lamer dit que c'est là «un test très sévère et qui marque une approche restrictive en ce qui concerne le contrôle judiciaire», et *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983, à la p. 1003, où le juge La Forest fait observer que cette «portée restreinte du contrôle oblige les cours de justice à adopter une attitude de retenue à l'égard des décisions du tribunal administratif».

Evans et al. point out that as a result of this extensive string of decisions courts have increased agency autonomy in recent years. They emphasize that "judicial decisions have recognized that it is a distortion of our system of government to regard the courts as sitting at the apex of a hierarchy of bodies that are performing essentially the same tasks for which courts' procedures, personnel, knowledge, and approaches are perfectly apt": see Evans et al., *op. cit.*, at p. 530.

It is my view, then, that courts in this country have come to accept that there is a significant measure of truth to the comment of Professor Arthurs in "Protection against Judicial Review" (1983), 43 *R. du B.* 277, at p. 289:

There is no reason to believe that a judge who reads a particular regulatory statute once in his life, perhaps in worst-case circumstances, can read it with greater fidelity to legislative purpose than an administrator who is sworn to uphold that purpose, who strives to do so daily, and is well-aware of the effect upon the purpose of the various alternate interpretations. There is no reason to believe that a legally-trained judge is better qualified to determine the existence or sufficiency or appropriateness of evidence on a given point than a trained economist or engineer, an arbitrator selected by the parties, or simply an experienced tribunal member who decides such cases day in and day out. There is no reason to believe that a judge whose entire professional life has been spent dealing with disputes one by one should possess an aptitude for issues which arise often because an administrative system dealing with cases in volume has been designed to strike an appropriate balance between efficiency and effective rights of participation.

In recent years, however, some commentators have expressed concern that this Court has shown signs of hesitation about its commitment to the position set out in *C.U.P.E.* In particular, critics point to this Court's decision in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2

Evans et autres font remarquer que, par suite de cette longue série d'arrêts, les tribunaux judiciaires ont accordé au cours des dernières années une autonomie accrue aux organismes administratifs. ^a Ils soulignent que [TRADUCTION] «la jurisprudence reconnaît que c'est dénaturer notre système de gouvernement que de considérer les cours de justice comme chapeautant une hiérarchie d'organismes qui accomplissent essentiellement les mêmes tâches, auxquelles conviennent parfaitement la procédure, le personnel, les connaissances et les méthodes qui sont propres aux cours de justice: voir Evans et autres, *op. cit.*, à la p. 530.

^c J'estime donc que les tribunaux judiciaires canadiens en sont venus à admettre qu'il y a une grande mesure de véracité dans l'observation que fait le professeur Arthurs dans «Protection against Judicial Review» (1983), 43 *R. du B.* 277, à la p. 289: ^d

[TRADUCTION] Il n'y a aucune raison de croire qu'un juge qui lit une seule fois dans sa vie une certaine loi réglementante, peut-être dans des circonstances d'application limites, soit en mesure de l'interpréter en respectant davantage l'intention du législateur que ne le ferait un administrateur qui s'est engagé à faire respecter cette intention, qui s'efforce chaque jour de le faire et qui est bien conscient de l'effet qu'auront sur la réalisation de l'intention du législateur les différentes interprétations possibles. Il n'y a aucune raison de croire qu'un juge ayant une formation juridique est mieux qualifié pour décider de l'existence d'éléments de preuve se rapportant à un point donné ou de leur caractère suffisant ou approprié que ne l'est un économiste ou un ingénieur diplômé, un arbitre choisi par les parties ou simplement un membre expérimenté d'un tribunal qui est appelé à trancher quotidiennement de tels cas. Il n'y a aucune raison de croire qu'un juge ayant consacré toute sa carrière au règlement d'un seul litige à la fois possède ^f une aptitude à trancher des questions qui, souvent, naissent du fait qu'un système administratif qui règle des affaires en grand nombre a été conçu pour établir un équilibre approprié entre l'efficacité et des droits effectifs de participation.

ⁱ Au cours des dernières années, cependant, des commentateurs se sont inquiétés du fait que notre Cour a montré une certaine hésitation à suivre la ligne établie dans l'arrêt *S.C.F.P.* En particulier, les critiques renvoient à notre arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*,

S.C.R. 412. At issue in that case was the question whether, on the correct interpretation of the relevant collective agreement, overtime was compulsory or voluntary and, therefore, whether a concerted refusal to work overtime constituted a strike. The Canada Labour Relations Board found that a refusal to work overtime constituted an unlawful strike and ordered the union and the Canadian Broadcasting Corporation to submit the problem of overtime to arbitration. This Court held that the Board had had no jurisdiction to refer that unlawful strike to arbitration.

In the process of coming to this conclusion, Beetz J. stated that the test of patent unreasonableness set out in *C.U.P.E.* was only intended to apply to statutory material that was ambiguous when the ambiguity to be resolved was clearly within an agency's jurisdiction. He found that in the case before him the error was one that went to jurisdiction and the patently unreasonable test was therefore inapplicable. The Board simply did not have the power to refer an unlawful strike to arbitration. He observed at pp. 441-42:

Once a question is classified as one of jurisdiction, and has been the subject of a decision by an administrative tribunal, the superior court exercising the superintending and reforming power over that tribunal cannot, without itself refusing to exercise its own jurisdiction, refrain from ruling on the correctness of that decision, or rule on it by means of an approximate criterion.

This is why the superior courts which exercise the power of judicial review do not and may not use the rule of the patently unreasonable error once they have classified an error as jurisdictional.

And later at p. 444 he said:

When the courts of law have to rule on the validity of a statute, so far as I know they do not ask whether Parliament or the legislature has expressly or by implication given ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* an interpretation which is not patently unreasonable. Why would they act differently in the case of judicial review of the jurisdiction of administrative tri-

[1984] 2 R.C.S. 412. Il s'agissait dans cette affaire de déterminer si, selon une interprétation juste de la convention collective applicable, le travail supplémentaire était obligatoire ou volontaire et, en conséquence, si le refus concerté de faire du travail supplémentaire constituait une grève. Le Conseil canadien des relations du travail a conclu que le refus de faire du travail supplémentaire constituait une grève illégale et a ordonné au syndicat et à la Société Radio-Canada de soumettre à l'arbitrage le problème du travail supplémentaire. Notre Cour a statué que le Conseil n'avait pas compétence pour renvoyer à l'arbitrage cette grève illégale.

Au cours de l'analyse qui l'a mené à cette conclusion, le juge Beetz a affirmé que le critère du caractère manifestement déraisonnable énoncé dans l'arrêt *S.C.F.P.* ne devait s'appliquer qu'aux dispositions législatives ambiguës lorsque l'ambiguïté à dissiper relevait nettement de la compétence d'un organisme administratif. Il a conclu que, dans l'affaire dont il était saisi, il s'agissait d'une erreur de compétence qui entraînait en conséquence l'inapplicabilité du critère du caractère manifestement déraisonnable. Le Conseil ne détient simplement pas le pouvoir de renvoyer à l'arbitrage une grève illégale. Le juge Beetz fait remarquer, aux pp. 441 et 442:

Or une fois qu'une question est qualifiée de question de compétence et a fait l'objet d'une décision par un tribunal administratif, la cour supérieure chargée d'exercer le pouvoir de contrôle et de surveillance sur ce tribunal ne peut, sans refuser elle-même d'exercer sa propre compétence, s'abstenir de statuer sur l'exactitude de cette décision ou statuer sur elle au moyen d'un critère approximatif.

C'est pourquoi les cours supérieures qui exercent le pouvoir de révision judiciaire n'utilisent pas et ne peuvent utiliser le critère de l'erreur manifestement déraisonnable une fois qu'elles ont qualifié une erreur d'erreur juridictionnelle.

Il ajoute, à la p. 444:

Quand les cours de justice ont à statuer sur la validité d'une loi, elles ne se demandent pas, que je sache, si le Parlement ou la législature a implicitement ou explicitement donné aux art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* une interprétation qui n'est pas manifestement déraisonnable. Pourquoi procéderaient-elles autrement quand il s'agit du contrôle judiciaire de la compétence

bunals? The power of review of the courts of law has the same historic basis in both cases, and in both cases it relates to the same principles, the supremacy of the Constitution or of the law, of which the courts are the guardians. [Emphasis added.]

These observations have been severely criticized. Professor Evans says that the decision threatens much of the progress made by Canadian courts in this area of law. He points out that it will not always be easy to know when a given statutory provision deals with matters that are within jurisdiction and when it confers jurisdiction, Evans (op. cit., at pp. 33-34). The risk, of course, is that all a court need do to avoid the deferential standard of review set out in *C.U.P.E.* is to classify a provision as one that goes to jurisdiction. Finally, Professor Evans points to the final passage from Beetz J.'s decision cited above and observes at p. 35:

This wave of the banner of the Rule of Law hardly does justice to Canadian developments in thinking about the proper roles of courts and agencies: indeed, in holding that "mere" errors of law are virtually unreviewable, Beetz J. has himself indicated that the courts' function as "guardians of the law" is susceptible of more than the simple meaning suggested by the passage quoted above. Nor is the Court's analogy between review for constitutional and statutory *ultra vires* particularly compelling. Administrative agencies are, after all, expressly charged by the legislature with the very task of administering a statute in a context for which they are especially equipped: boards' decisions are generally made after hearing argument from the parties to the dispute, and are accompanied by reasons.

For a similar detailed critique of the decision see Langille, "Judicial Review, Judicial Revisionism and Judicial Responsibility", op. cit., at pp. 197-214.

Beetz J. subsequently acknowledged that ascertaining a tribunal's jurisdiction would not always

des tribunaux administratifs? Le pouvoir de contrôle des cours de justice a dans les deux cas le même fondement historique, et dans les deux cas il se rattache aux mêmes principes, la suprématie de la Constitution ou de la loi dont les cours de justice sont les gardiennes. [Je souligne.]

Ces observations ont été vertement critiquées. Le professeur Evans dit que c'est un arrêt qui compromet une grande partie des progrès réalisés par les cours de justice canadiennes dans ce domaine du droit. Il souligne qu'il ne sera pas toujours facile de savoir quand une disposition législative donnée traite de questions relevant de la compétence du tribunal visé et quand elle est attributive de compétence, Evans (*loc. cit.*, aux pp. 33 et 34). Il y a un risque évidemment que, pour se soustraire à la norme de retenue en matière de contrôle judiciaire énoncée dans l'arrêt *S.C.F.P.*, une cour n'ait qu'à situer une disposition dans la catégorie de celles qui concernent la compétence. Enfin, le professeur Evans se réfère au dernier passage du juge Beetz reproduit ci-dessus et fait remarquer, à la p. 35:

[TRADUCTION] Ce déploiement de la bannière de la primauté du droit ne rend guère justice à l'évolution qu'a suivie la façon canadienne de percevoir les rôles qui sont propres aux cours de justice et aux organismes administratifs: de fait, en statuant que de «simples» erreurs de droit échappent presque totalement au contrôle judiciaire, le juge Beetz a lui-même indiqué que la fonction de «gardiennes de la loi» exercée par les cours de justice peut avoir un sens plus subtil que celui qui se dégage du passage précité. Quant à l'analogie que fait la Cour entre le contrôle judiciaire pour excès de compétence en matière constitutionnelle et celui pour excès de compétence en matière légale, elle n'est pas particulièrement convaincante non plus. Les organismes administratifs, après tout, sont expressément chargés par le législateur d'appliquer une loi dans un contexte qui relève de leur spécialité; les commissions rendent généralement leurs décisions après avoir entendu les arguments des parties au litige et ces décisions sont motivées.

Pour une critique détaillée similaire de l'arrêt en question, voir Langille, «Judicial Review, Judicial Revisionism and Judicial Responsibility», *loc. cit.*, aux pp. 197 à 214.

Le juge Beetz a par la suite reconnu qu'il ne serait pas toujours facile de déterminer la compé-

be easy. In *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, he observed at p. 1087:

I doubt whether it is possible to state a simple and precise rule for identifying a question of jurisdiction, given the fluidity of the concept of jurisdiction and the many ways in which jurisdiction is conferred on administrative tribunals.

He then set about developing a “pragmatic and functional” approach to dealing with questions of jurisdiction, one that would be sensitive to “the purpose of the statute creating the tribunal, the reason for its existence, the area of expertise of its members and the nature of the problem before the tribunal” (p. 1088). This Court has since had occasion to confirm that this is the approach to take to questions of jurisdiction: see *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, *supra*, at p. 1000.

In my view, this is not an appropriate appeal in which to discuss the strengths and weaknesses of *Acadie* and the approach taken in *Bibeault* to the process of ascertaining a tribunal’s jurisdiction. My colleague Gonthier J. does not appear to have any doubt about the fact that interpreting s. 42 of the Act is a matter that falls within the Canadian Import Tribunal’s jurisdiction. I can see no reason to take issue with such a conclusion. The Tribunal has, after all, been established with a view to reaching decisions about what are and what are not subsidies for the purposes of the Act, as well as the circumstances in which the Deputy Minister of Revenue may respond to a foreign country’s use of subsidies. Given that the appeal does not require us to explore the jurisdiction test set out in *Acadie* and *Bibeault*, I will refrain from doing so. Nevertheless, it seems to me that the reaction to *Acadie* serves to remind us that it is important to be sensitive to the suggestion that the Court may be wavering in its commitment to *C.U.P.E.* and to make it clear that in a case like the one before us the “reasonableness” test remains the appropriate standard of review.

3. The Case at Bar

This brings me to the question how best to approach this appeal. My colleague Gonthier J.

tence d’un tribunal administratif. Dans l’arrêt *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, il dit, à la p. 1087:

Je doute qu’il soit possible d’énoncer une règle simple et précise pour l’identification d’une question de compétence, étant donné la nature fluide du concept de compétence et les multiples façons dont la compétence est conférée aux tribunaux administratifs.

Il s’est appliqué ensuite à concevoir une façon «pragmatique et fonctionnelle» d’aborder les questions de compétence, une méthode qui prendrait en considération «l’objet de la loi qui crée le tribunal, la raison d’être de ce tribunal, le domaine d’expertise de ses membres, et la nature du problème soumis au tribunal» (p. 1088). Notre Cour a, depuis lors, confirmé que c’est là la façon dont il convient d’aborder les questions de compétence: voir *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, précité, à la p. 1000.

À mon avis, il ne convient pas en l’espèce d’examiner les points forts et les points faibles de l’arrêt *Acadie* ni la méthode adoptée dans l’arrêt *Bibeault* pour déterminer la compétence d’un tribunal. Mon collègue le juge Gonthier ne paraît pas le moins du monde douter que l’interprétation de l’art. 42 de la Loi ressortit au Tribunal canadien des importations. Je ne vois aucune raison de rejeter cette conclusion. Après tout, le Tribunal a été établi pour décider ce qui constitue et ce qui ne constitue pas des subventions aux fins de la Loi ainsi que pour déterminer les circonstances dans lesquelles il est loisible au sous-ministre du Revenu de riposter aux subventions auxquelles peut avoir recours un pays étranger. Comme le présent pourvoi ne nous oblige pas à analyser le critère de compétence énoncé dans les arrêts *Acadie* et *Bibeault*, je m’abstiens de le faire. Il me semble néanmoins que la réaction suscitée par l’arrêt *Acadie* nous rappelle l’importance d’être réceptifs à l’assertion que notre Cour se montre peut-être hésitante à suivre l’arrêt *S.C.F.P.* et de bien préciser que dans une affaire comme celle qui nous occupe c’est le critère du «caractère raisonnable» qui demeure la norme à appliquer en matière de contrôle judiciaire.

3. La présente affaire

Voilà qui m’amène à examiner la meilleure façon d’aborder le présent pourvoi. Mon collègue

begins his analysis by pointing to *C.U.P.E.*, as well as to this Court's decision in *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722. He states that "it is to be remembered that courts, in the presence of a privative clause, will only interfere with the findings of a specialized tribunal where it is found that the decision of that tribunal cannot be sustained on any reasonable interpretation of the facts or of the law" (pp. 1369-70). He adds that this Court will only interfere with the Tribunal's ruling "if it acted outside the scope of its mandate by reason of its conclusions being patently unreasonable" (p. 1370).

In my view, this is not an entirely accurate rendering of the test set out in *C.U.P.E.* I think it important to remember that Dickson J. stated, at p. 237, that the proper question was:

Did the Board here so misinterpret the provisions of the Act as to embark on an inquiry or answer a question not remitted to it? Put another way, was the Board's interpretation so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review? [Emphasis added.]

It seems to me that Dickson J. was not suggesting that a tribunal's decision should be reviewed if the conclusions reached in that decision could not be sustained on any reasonable interpretation of the facts or the law. Instead, he was stating that if it was evident that the Board's interpretation of provisions in its constitutive legislation was not "patently unreasonable", then the process of judicial review should come to an end.

The distinction is a subtle one. But it is not without importance. One must, in my view, not begin with the question whether the tribunal's conclusions are patently unreasonable; rather, one must begin with the question whether the tribunal's interpretation of the provisions in its constitutive legislation that define the way it is to set about answering particular questions is patently unreasonable. If the tribunal has not interpreted its

le juge Gonthier commence son analyse en évoquant l'arrêt *S.C.F.P.* ainsi que l'arrêt rendu par notre Cour dans l'affaire *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722. Il dit qu'«il faut se rappeler que lorsqu'il y a une clause privative les tribunaux judiciaires ne toucheront aux conclusions d'un tribunal spécialisé que s'il est jugé que la décision de celui-ci ne saurait être maintenue selon une interprétation raisonnable des faits ou du droit» (p. 1369). Il ajoute que notre Cour ne touchera à la décision du Tribunal que «si ce dernier a outrepassé sa compétence en arrivant à des conclusions manifestement déraisonnables» (p. 1370).

À mon avis, cette formulation du critère énoncé dans l'arrêt *S.C.F.P.* n'est pas tout à fait exacte. Je crois qu'il importe de se souvenir que, selon le juge Dickson, à la p. 237, la bonne question à se poser est la suivante:

La Commission a-t-elle interprété erronément les dispositions législatives de façon à entreprendre une enquête ou à répondre à une question dont elle n'était pas saisie? Autrement dit, l'interprétation de la Commission est-elle déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire? [Je souligne.]

À ce qu'il me semble, le juge Dickson ne laissait pas entendre que la décision d'un tribunal administratif doit être soumise à un contrôle si les conclusions qu'elle renferme ne sauraient être maintenues selon une interprétation raisonnable des faits ou du droit. Au contraire, il disait que s'il était évident que l'interprétation donnée par la Commission à certaines dispositions de sa loi constitutive n'était pas «manifestement déraisonnable», cela devait mettre fin au processus de contrôle judiciaire.

C'est là une distinction subtile. Elle n'est toutefois pas sans importance. On doit, à mon avis, commencer par se demander non pas si les conclusions du tribunal sont manifestement déraisonnables, mais bien si ce tribunal a interprété d'une manière manifestement déraisonnable les dispositions de sa loi constitutive qui précisent la façon dont il doit procéder pour répondre à des questions particulières. Si le tribunal n'a pas donné à sa loi

constitutive statute in a patently unreasonable fashion, the courts must not then proceed to a wide ranging review of whether the tribunal's conclusions are unreasonable. It seems to me, however, that this is what my colleague has done. And in the process he has engaged in the kind of detailed review of a tribunal's findings that this Court's jurisprudence makes clear is inappropriate.

I note that my colleague has not simply considered whether the Tribunal's interpretation of s. 42 of the Act is patently unreasonable. He has also considered whether the Tribunal may refer to the text of the *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* when interpreting its constitutive legislation, whether there is anything in Canada's international obligations that should have prevented the Tribunal from finding as it did (including the question whether the Tribunal could take notice of potential imports), and whether there was evidence to support a finding of material injury. With respect, it seems to me that it is not open to this Court to consider these additional issues.

More precisely, it seems to me that it is for the Tribunal, staffed by experts familiar with the intricacies of international trade relations who are in the business of dealing with a large volume of trade related cases, to decide what documents may or may not be of assistance in interpreting the Act. While my colleague's discussion of the documents that a court may refer to in interpreting legislation may well be sound, we are not faced with an appeal from an ordinary court's decision. Instead, we are dealing with a statutory tribunal's interpretation of its own constitutive legislation. If the legislature wishes to place limits on the range of documents that the Tribunal may refer to, then it is for the legislature to do so. In the meantime, courts should not get into the business of assessing what documents a statutory tribunal may consult.

constitutive une interprétation manifestement déraisonnable, les cours de justice ne doivent pas alors entreprendre une étude approfondie de la question de savoir si les conclusions du tribunal sont déraisonnables. Il me semble toutefois que c'est ce qu'a fait mon collègue. En même temps, il s'est lancé dans le genre d'examen détaillé des conclusions d'un tribunal administratif qui, d'après ce qui se dégage nettement de la jurisprudence de notre Cour, n'est pas approprié.

Je fais remarquer que mon collègue ne s'est pas simplement borné à examiner si la façon dont le Tribunal interprète l'art. 42 de la Loi est manifestement déraisonnable. Il s'est penché en outre sur la question de savoir s'il est permis au Tribunal de se référer au texte de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)* en interprétant sa loi constitutive, si les obligations internationales du Canada auraient dû empêcher le Tribunal de rendre la décision qu'il a rendue (notamment, si le Tribunal pouvait tenir compte d'importations éventuelles) et s'il existait des éléments de preuve justifiant une conclusion à l'existence d'un préjudice sensible. En toute déférence, il me semble qu'il n'est pas loisible à notre Cour d'examiner ces questions supplémentaires.

Plus précisément, il me semble que c'est au Tribunal, composé d'experts qui sont versés dans les complexités des relations commerciales internationales et dont les fonctions consistent à entendre un nombre considérable de causes en matière commerciale, qu'il appartient de décider quels documents peuvent ou non l'aider à interpréter la Loi. Il se peut bien qu'il n'y ait rien à reprocher à ce que dit mon collègue concernant les documents auxquels une cour de justice peut se référer aux fins de l'interprétation d'un texte législatif, mais il ne s'agit pas en l'espèce d'un pourvoi contre la décision d'une cour ordinaire. Il s'agit plutôt de l'interprétation que donne à sa propre loi constitutive un tribunal administratif. Si le législateur veut fixer des limites quant au type de documents auxquels le Tribunal peut se référer, alors il appartient au législateur lui-même de le faire. En attendant, les cours de justice ne doivent pas prendre sur elles de déterminer quels documents peuvent être consultés par un tribunal administratif.

Similarly, I do not think that it is this Court's role on an application for judicial review to look beyond the Tribunal's statute to determine whether the Tribunal's interpretation of that statute is consistent with Canada's international obligations. If the interpretation is not consistent with Canada's obligations under the *GATT*, then it is for the legislature to address this matter. Until such time as the courts in this country are given the responsibility of enforcing the *GATT*, I do not think that they should begin to analyze the merits of a tribunal's interpretation of the Act in light of the *GATT*. Courts have no particular expertise in the interpretation of international trade agreements and, in my view, they should not get into the business of trying to explain the significance of the Kennedy and Tokyo Rounds of negotiations (or the ongoing Uruguay Round of talks) for the *GATT*, let alone for the "proper" interpretation of the Act.

Finally, it seems to me that to embark upon a detailed analysis of the extent to which the evidence will support the Tribunal's finding in the face of a privative clause is to engage in the very kind of meticulous analysis of the Tribunal's reasoning that *C.U.P.E.* made clear courts should not conduct. The legislature has created the Canadian Import Tribunal in part so that it may review the Deputy Minister of Revenue's determinations. In the process, the legislature has made clear that neither this Court nor the Federal Court of Appeal is to act as a normal appellate court in connection with the Canadian Import Tribunal's findings. In my view, this means that it is not open to us to evaluate the correctness of the Tribunal's assessment of the Deputy Minister's conclusions concerning whether particular trade practices have given rise to a "material injury". Faced with the highly charged world of international trade and a clear legislative decision to create a tribunal to dispose of disputes that arise in that context, it is highly inappropriate for courts to take it upon themselves to assess the merits of the Tribunal's conclusions about when the government may respond to another country's use of subsidies. If

De même, je ne crois pas que ce soit le rôle de notre Cour, dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, de chercher ailleurs que dans la loi constitutive du Tribunal la réponse à la question de savoir si l'interprétation donnée à cette loi par le Tribunal concorde avec les obligations internationales du Canada. Si l'interprétation n'est pas compatible avec les obligations imposées au Canada par le *GATT*, c'est au législateur qu'il incombe de redresser cette situation. Tant que les cours de justice canadiennes n'auront pas été chargées de l'application du *GATT*, je ne pense pas qu'elles devraient s'engager dans une analyse du bien-fondé d'une interprétation de la Loi donnée par un tribunal à la lumière du *GATT*. Les cours de justice n'ont pas d'expertise particulière en matière d'interprétation de conventions commerciales internationales et, à mon avis, il ne leur appartient pas de tenter d'expliquer l'importance que peuvent revêtir pour le *GATT*, et encore moins pour la «bonne» interprétation de la Loi, les négociations du Kennedy Round et du Tokyo Round (ou de l'Uruguay Round actuellement en cours).

En dernier lieu, il me semble qu'entreprendre une analyse approfondie de la mesure dans laquelle la preuve appuiera la décision du Tribunal lorsqu'il existe une clause privative, c'est se livrer précisément au genre d'analyse minutieuse du raisonnement du Tribunal que, d'après ce qui se dégage nettement de l'arrêt *S.C.F.P.*, les cours de justice doivent éviter d'effectuer. Le législateur a créé le Tribunal canadien des importations pour qu'il puisse notamment contrôler les décisions du sous-ministre du Revenu. Le législateur précise en même temps que ni notre Cour ni la Cour d'appel fédérale ne doit agir en tant que cour d'appel ordinaire à l'égard des conclusions du Tribunal canadien des importations. D'où il s'ensuit, selon moi, qu'il ne nous est pas permis d'examiner la justesse de l'appréciation qu'a faite le Tribunal des conclusions du Sous-ministre sur la question de savoir si certaines pratiques commerciales ont occasionné un «préjudice sensible». Compte tenu de l'extrême complexité du commerce international et étant donné la décision non équivoque du législateur de constituer un tribunal chargé de régler les différends surgissant dans ce contexte, il sied fort mal que les cours de justice s'avisent d'apprécier le

courts were to take it upon themselves to conduct detailed reviews of these decisions on a regular basis, the Tribunal's effectiveness and authority would soon be effectively undermined.

What then are the implications of these points for the case at bar? In my view, they prescribe that the only issue which this Court may consider, once it accepts that the interpretation of a given provision is a matter that falls within a tribunal's jurisdiction, is whether the Tribunal's interpretation of the provision is "so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation". Thus, if one determines that the Canadian Import Tribunal's interpretation of s. 42 of the Act is not "so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation", then the inquiry must come to an end.

I note that ss. 2(1), 42(1) and 76(1) of the Act state:

2. (1) ...

"material injury" means, in respect of the dumping or subsidizing of any goods, material injury to the production in Canada of like goods, and includes, in respect only of the subsidizing of an agricultural product, an increase in the financial burden on a federal or provincial government agricultural support program in Canada;

"subsidized goods" means

(a) goods in respect of the production, manufacture, growth, processing, purchase, distribution, transportation, sale, export or import of which a subsidy has been or will be paid, granted, authorized or otherwise provided, directly or indirectly, by the government of a country other than Canada, and

(b) goods that are disposed of at a loss by the government of a country other than Canada,

and includes any goods in which, or in the production, manufacture, growth, processing or the like of which, goods described in paragraph (a) or (b) are incorporated, consumed, used or otherwise employed;

"subsidy" includes any financial or other commercial benefit that has accrued or will accrue, directly or indirectly, to persons engaged in the production, manufacture, growth, processing, purchase, distribution, transportation, sale, export or import of goods, as

bien-fondé des conclusions du Tribunal quant aux circonstances dans lesquelles le gouvernement peut riposter aux subventions auxquelles a recours un autre pays. Si les cours de justice devaient prendre sur elles de procéder régulièrement à des examens détaillés de ces décisions, l'efficacité et l'autorité du Tribunal seraient en fait bien vite minées.

Qu'implique donc tout cela en l'espèce? À mon avis, il en ressort que l'unique question pouvant être examinée par notre Cour, du moment qu'elle admet que l'interprétation d'une disposition donnée relève de la compétence d'un tribunal administratif, est de savoir si l'interprétation donnée à cette disposition par le Tribunal est «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente». Si l'on décide donc que l'interprétation donnée par le Tribunal canadien des importations à l'art. 42 de la Loi n'est pas «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente», cela met fin à l'examen.

Je souligne que les par. 2(1), 42(1) et 76(1) de la Loi portent:

2. (1) ...

«marchandises subventionnées» Les marchandises suivantes:

a) celles qui, à un stade quelconque de leur production ou de leur commercialisation, ou lors de leur transport, de leur exportation ou de leur importation, ont bénéficié ou bénéficieront, directement ou indirectement, d'une subvention de la part du gouvernement d'un pays étranger;

b) celles qui sont écoulées à perte par un gouvernement d'un pays étranger,

en outre, celles dans la production ou la fabrication desquelles entrent, se consomment ou sont autrement utilisées les marchandises visées à l'alinéa a) ou b).

«préjudice sensible» Le préjudice sensible causé par le dumping ou le subventionnement de marchandises à la production au Canada de marchandises similaires, y compris l'accroissement de la charge financière d'un programme fédéral ou provincial de soutien de l'agriculture au Canada entraîné par le subventionnement d'un produit agricole.

«subvention» Sont compris dans la subvention, les avantages commerciaux, notamment financiers, qui ont été ou seront consentis, directement ou indirectement, aux personnes se livrant à la production ou à la commercialisation, à un stade quelconque, ou au

a result of any scheme, program, practice or thing done, provided or implemented by the government of a country other than Canada, but does not include the amount of any duty or internal tax imposed on goods by the government of the country of origin or country of export from which the goods, because of their exportation from the country of export or country of origin, have been exempted or have been or will be relieved by means of refund or drawback;

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

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

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

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

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

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

(A) constitute a massive importation into Canada, or

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

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

76. (1) Subject to this section and paragraph 91(1)(g), every order or finding of the Tribunal is final and conclusive.

A majority of the Canadian Import Tribunal stated:

transport de marchandises données, ou à leur exportation ou importation, et consécutifs à une action quelconque menée par le gouvernement d'un pays étranger. La présente définition exclut le montant des droits ou des taxes internes imposés par le gouvernement du pays d'origine ou d'exportation sur des marchandises qui, en raison de leur exportation du pays d'exportation ou d'origine, en ont été exonérées ou en ont été ou en seront libérées par remboursement ou drawback.

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

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

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

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

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

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

(A) soit représentent une importation massive,

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

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

76. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et de l'alinéa 91(1)g), les ordonnances ou conclusions du Tribunal sont définitives.

Le Tribunal canadien des importations, à la majorité, a dit:

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

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

((1987), 14 C.E.R. 1, at p. 22.)

Thus, the majority concluded that s. 42 covered situations in which Canadian producers are forced to lower prices in order to keep subsidized goods out of the Canadian market.

In my view, it is clear that the Tribunal was dealing with the kind of issue that it was set up to deal with. It cannot be said to have been acting outside its jurisdiction. Indeed, none of the parties to this appeal raised questions concerning the Tribunal's jurisdiction to deal with the dispute at the root of the case before it. Moreover, while the Tribunal's interpretation of s. 42 might well be unsatisfactory to those concerned to secure a more liberal international trade policy, in my view it can hardly be described as an interpretation that is "so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation". The terms "subsidy" and "subsidized goods" are defined in very broad terms indeed and the definition of "material injury" certainly cannot be said to preclude the "broader" interpretation of s. 42(1) that the Tribunal favoured. If the Tribunal's interpretation is one that the legislature con-

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

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

(L'affaire du maïs-grain, CIT-7-86, à la p. 18.)

La majorité a donc conclu que l'art. 42 visait les situations où les producteurs canadiens se voient contraints de baisser leurs prix afin d'exclure du marché canadien les marchandises subventionnées.

À mon avis, il est évident que le Tribunal se penchait sur le genre de question qu'il a été constitué pour examiner. On ne saurait prétendre qu'il excédait sa compétence. De fait, aucune partie au présent pourvoi n'a soulevé de question concernant la compétence du Tribunal pour régler le différend à l'origine de l'affaire dont il était saisi. En outre, quoique l'interprétation donnée par le Tribunal à l'art. 42 puisse bien ne pas satisfaire les partisans de la libéralisation du commerce international, cette interprétation ne peut guère, selon moi, être qualifiée de «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente». Les définitions des expressions «subvention» et «marchandises subventionnées» sont vraiment très générales et on ne peut certainement pas prétendre que la définition de l'expression «préjudice sensible» exclut l'interprétation «large» du par. 42(1) qu'a préférée le Tribunal. Si le législateur

cludes is not in Canada's interests or is not consistent with Canada's international obligations, then it is for the legislature to amend the Act to provide narrower definitions of the terms used in the relevant provision. In my view, the Tribunal's interpretation of s. 42(1) must therefore stand.

4. Disposition

I would dismiss the appeals with the costs in this Court and in the court below.

The judgment of La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. was delivered by

GONTHIER J.—These are two appeals from a judgment of the Federal Court of Appeal dismissing applications by the appellants pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), for judicial review of a decision of the Canadian Import Tribunal finding that the subsidizing of importations into Canada of grain corn originating in and exported from the United States of America has caused, is causing and is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods. At issue is the reasonableness of the interpretation and application made by the Tribunal of s. 42 of the *Special Import Measures Act*, S.C. 1984, c. 25 ("*SIMA*"), providing for such a determination involving more particularly its consideration of the *General Agreement on Tariffs and Trade* ("*GATT*"), the taking into account of potential as well as actual importations and the finding as to causation of injury.

I. The Facts

The facts giving rise to these appeals may be summarized as follows.

On July 2, 1986, the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise initiated an investigation pursuant to s. 31(1) of *SIMA* in relation to American subsidization of grain corn. The investigation was launched as a result of a complaint made by the intervener, the Ontario Corn Producers' Association ("*OCPA*"), that subsidies paid to American producers substantially

conclut que l'interprétation du Tribunal ne sert pas les intérêts du Canada ou qu'elle est incompatible avec les obligations internationales du Canada, il lui appartient alors de modifier la Loi pour donner aux termes employés dans la disposition pertinente des définitions moins générales. À mon avis, l'interprétation que le Tribunal a donnée au par. 42(1) doit donc être maintenue.

b 4. Dispositif

Je suis d'avis de rejeter les pourvois avec dépens en notre Cour et en Cour d'appel.

Version française du jugement des juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin rendu par

LE JUGE GONTHIER—Il s'agit de deux pourvois contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale qui a rejeté les requêtes que les appelantes ont présentées, conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, ch. 10 (2^e supp.), en vue d'obtenir le contrôle judiciaire d'une décision dans laquelle le Tribunal canadien des importations conclut que le subventionnement des importations au Canada de maïs-grain originaire et exporté des États-Unis d'Amérique a causé, cause et est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires. Ce qui est en cause c'est le caractère raisonnable de l'interprétation et de l'application par le Tribunal de l'art. 42 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, S.C. 1984, ch. 25 ("*LMSI*"), qui régit les décisions à cet égard impliquant notamment la portée donnée par le Tribunal à l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* ("*GATT*"), sa prise en considération des importations aussi bien éventuelles que réelles et sa conclusion quant à la cause du préjudice.

I. Les faits

Les faits à l'origine des présents pourvois peuvent se résumer ainsi.

Le 2 juillet 1986, le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise, a ouvert, conformément au par. 31(1) de la *LMSI*, une enquête sur le subventionnement du maïs-grain par les Américains. L'enquête a été ouverte à la suite d'une plainte de l'intervenante l'Ontario Corn Producers' Association ("*OCPA*"), alléguant que les subventions versées aux producteurs américains entraî-

lowered Canadian corn prices causing material injury to the domestic industry. The specific complaint, to the effect that the lower American prices were transferred to Canada because of the ready access of Canadian buyers to U.S. supplies, was succinctly expressed by the Tribunal as follows:

... the corn producers of Ontario, Quebec and Manitoba contended that subsidized U.S. grain corn has caused and would likely continue to cause material injury to the producers of like goods in Canada, in the absence of the protection provided by the countervailing duty. In support of their position, the growers demonstrated a significant linkage between the prices of corn in U.S. markets and the prices of corn in Canadian markets. In day-to-day business, Canadian farmers, processors and dealers routinely and consciously look to the U.S. markets for pricing signals, movements, and levels. Major purchasers and users of grain corn in Canada may not want to physically import U.S. corn but they do use its availability on open and continuous offer ... as a bargaining lever opposite their Canadian suppliers.

((1987), 14 C.E.R. 1, at p. 10.)

On November 7, 1986, the Deputy Minister, pursuant to s. 38(1), made a preliminary determination as regards the complaint and decided to impose a provisional duty on American corn. Following this preliminary determination, the Canadian Import Tribunal conducted an inquiry, under s. 42 of *SIMA*, and concluded that the "subsidizing of importations into Canada of grain corn ... originating in or exported from the U.S. ... has caused, is causing and is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods" (p. 26). Under the relevant *SIMA* provisions, a countervailing duty could accordingly be imposed.

II. Relevant Statutory Provisions

For ease of reference, I reproduce below the statutory provisions relevant to these appeals.

naient une baisse importante des prix du maïs au Canada, causant ainsi un préjudice sensible aux producteurs nationaux. La plainte précise, selon laquelle les prix inférieurs pratiqués aux États-Unis se sont répercutés au Canada en raison de l'accès facile qu'avaient les acheteurs canadiens aux produits américains, est exposée succinctement par le Tribunal dans le passage suivant:

Les [...] producteurs de maïs de l'Ontario, du Québec et du Manitoba ont soutenu que le maïs-grain subventionné en provenance des États-Unis a causé et continuerait probablement de causer un préjudice sensible aux producteurs de marchandises similaires au Canada, si des droits compensateurs n'étaient pas imposés comme mesure de protection. À l'appui de leur position, les producteurs ont démontré qu'il existe un lien important entre les prix du maïs sur les marchés américains et ceux sur les marchés canadiens. Dans leurs activités quotidiennes, les agriculteurs, les transformateurs et les vendeurs canadiens scrutent les marchés américains pour recueillir des indices concernant les prix, pour évaluer les fluctuations et les niveaux de ces prix. Les principaux acheteurs et utilisateurs du maïs-grain au Canada ne désirent peut-être pas réellement importer du maïs des États-Unis mais ils se servent de sa disponibilité dans le cadre d'une offre ouverte et permanente [...] pour négocier avec leurs fournisseurs canadiens.

(L'affaire du *maïs-grain*, CIT-7-86, aux pp. 5 et 6.)

Le 7 novembre 1986, le Sous-ministre a rendu, conformément au par. 38(1), une décision provisoire sur la plainte et a décidé d'imposer des droits provisoires sur le maïs américain. À la suite de cette décision provisoire, le Tribunal canadien des importations a mené, en vertu de l'art. 42 de la *LMSI*, une enquête au terme de laquelle il a conclu que le «subventionnement des importations au Canada de maïs-grain [...] originaire ou exporté des États-Unis d'Amérique [...] a causé, cause et est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires» (p. 22). Les dispositions pertinentes de la *LMSI* autorisaient en conséquence l'imposition de droits compensateurs.

II. Les dispositions législatives pertinentes

Pour en faciliter la consultation, je reproduis ci-dessous les dispositions législatives qui se rapportent aux présents pourvois.

Special Import Measures Act

38. (1) Subject to sections 39 and 40, within ninety days after the initiation of an investigation respecting the dumping or subsidizing of goods, the Deputy Minister shall make a preliminary determination of dumping or subsidizing with respect to the goods in respect of which the investigation has not been terminated pursuant to section 35 or 36 after estimating and specifying, in relation to each importer of goods in respect of which the investigation is made, as follows, namely,

(a) in the case of dumped goods,

(i) estimating the margin of dumping of the goods to which the preliminary determination applies, using the information available to him at the time the estimate is made, and

(ii) specifying the goods to which the preliminary determination applies;

(b) in the case of subsidized goods,

(i) estimating the amount of the subsidy on the goods to which the preliminary determination applies, using the information available to him at the time the estimate is made,

(ii) specifying the goods to which the preliminary determination applies, and

(iii) where the whole or any part of the subsidy on the goods to which the preliminary determination applies is an export subsidy, specifying that there is an export subsidy on the goods and estimating the amount of the export subsidy thereon . . . ; and

(c) in the case of dumped or subsidized goods, specifying the name of the person he believes, on the information available to him at the time he makes the estimate referred to in paragraph (a)(i) or (b)(i), as the case may be, is the importer in Canada of the goods.

(2) Where the Deputy Minister makes a preliminary determination of dumping or subsidizing in respect of goods, he shall

(a) cause notice of the determination to be given and published as provided in paragraph 34(a); and

(b) cause to be filed with the Secretary written notice of the determination, stating the reasons therefor, together with such other material relating to the determination as may be required under the rules of the Tribunal.

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

Loi sur les mesures spéciales d'importation

38. (1) Sous réserve des articles 39 et 40, dans les quatre-vingt-dix jours suivant l'ouverture d'une enquête de dumping ou de subventionnement, le sous-ministre rend une décision provisoire de dumping ou de subventionnement concernant les marchandises au sujet desquelles n'a pas eu lieu la clôture d'enquête prévue aux articles 35 ou 36 après avoir, pour chacun des importateurs des marchandises pour lesquelles l'enquête est menée:

a) dans le cas de marchandises sous-évaluées:

(i) fait l'estimation de la marge de dumping des marchandises, compte tenu des renseignements dont il dispose,

(ii) précise les marchandises visées par la décision;

b) dans le cas de marchandises subventionnées:

(i) fait l'estimation du montant de la subvention concernant les marchandises, compte tenu des renseignements dont il dispose,

(ii) précise, les marchandises visées par la décision,

(iii) précise, s'il y a lieu, que les marchandises font l'objet d'une subvention à l'exportation et le montant estimatif de la subvention . . . ;

c) dans le cas de marchandises sous-évaluées ou subventionnées, précise le nom de la personne qu'il croit être l'importateur, compte tenu des renseignements dont il dispose à la date de l'estimation visée au sous-alinéa a)(i) ou b)(i), selon le cas.

(2) Dès qu'il rend une décision provisoire de dumping ou de subventionnement, le sous-ministre:

a) en fait donner et publier avis selon les modalités prévues à l'alinéa 34a);

b) en fait déposer auprès du secrétaire un avis motivé accompagné des pièces requises en l'espèce par les règles du Tribunal.

42. (1) Dès réception par le secrétaire de l'avis de décision provisoire de dumping ou de subventionnement prévu au paragraphe 38(2), le Tribunal fait enquête sur

of the following matters as is appropriate in the circumstances, namely,

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

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

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

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

(i) either

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

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

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

(A) constitute a massive importation into Canada, or

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

and it appears necessary to the Tribunal that duty be assessed on the imported goods in order to prevent the recurrence of such material injury; and

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

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

(A) constitute a massive importation into Canada, or

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

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

celles parmi les questions suivantes qui sont indiquées dans les circonstances, à savoir:

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

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

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

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

(i) d'une part:

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

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

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

(A) soit représentent une importation massive,

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

et le Tribunal estime nécessaire que soient imposés des droits sur les marchandises importées afin de prévenir la réapparition du préjudice;

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

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

(A) soit représentent une importation massive,

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

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

76. (1) Subject to this section and paragraph 91(1)(g), every order or finding of the Tribunal is final and conclusive.

Canadian Import Tribunal Rules, SOR/85-1068

36. Parties to an inquiry respecting the dumping or subsidizing of goods should, in the submissions and evidence that they present to the Tribunal, take into account that, in considering any issue of material injury or retardation, the Tribunal

(a) will wish to be informed about and will examine

- (i) the actual and potential volume of the dumped or subsidized goods imported into Canada,
- (ii) the effect of the dumped or subsidized goods on the prices of like goods in the domestic market, and
- (iii) the impact of the dumped or subsidized goods on the production of like goods in Canada;

(b) will, in relation to the factors mentioned in subparagraphs (a)(i) and (ii), consider

- (i) whether there has been a significant increase in the importation into Canada of the dumped or subsidized goods, either absolutely or relative to the production or consumption in Canada of like goods,
- (ii) whether the prices of the dumped or subsidized goods imported into Canada have significantly undercut the prices of like goods produced and sold in Canada, and
- (iii) whether the effect of the importation into Canada of the dumped or subsidized goods has been

(A) to depress significantly the prices of like goods produced and sold in Canada, or

(B) to limit to a significant degree increases in the prices of like goods produced and sold in Canada;

(c) will, in relation to the factor mentioned in subparagraph (a)(iii), consider all relevant economic factors and indices that have a bearing on the industry that comprises or includes the like goods, including, without limiting the generality of the foregoing,

76. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et de l'alinéa 91(1)g), les ordonnances ou conclusions du Tribunal sont définitives.

Règles du Tribunal canadien des importations, DORS/85-1068

36. Les parties à une enquête sur le dumping ou le subventionnement de marchandises doivent, lorsqu'elles présentent des exposés ou des éléments de preuve au Tribunal, tenir compte du fait que le Tribunal, pour déterminer s'il y a eu ou non préjudice sensible ou retard sensible:

a) voudra connaître et considérer les facteurs suivants:

- (i) le volume réel et éventuel de marchandises sous-évaluées ou subventionnées qui ont été importées au Canada,
- (ii) l'effet du dumping ou du subventionnement de marchandises sur les prix de marchandises similaires sur le marché intérieur,
- (iii) l'effet du dumping ou du subventionnement de marchandises sur la production de marchandises similaires au Canada;

b) déterminera, en ce qui concerne les facteurs mentionnés aux sous-alinéas a)(i) et (ii):

- (i) si le volume des marchandises sous-évaluées ou subventionnées qui sont importées au Canada a connu une forte augmentation, soit en termes absolus, soit en fonction de la production ou de la consommation au Canada de marchandises similaires,
- (ii) si le prix des marchandises sous-évaluées ou subventionnées qui sont importées au Canada est de beaucoup inférieur au prix des marchandises similaires produites et vendues au Canada,
- (iii) si l'importation au Canada des marchandises sous-évaluées ou subventionnées a eu pour effet:

(A) soit de faire baisser sensiblement le prix des marchandises similaires produites et vendues au Canada,

(B) soit de limiter, de façon sensible, les augmentations de prix des marchandises similaires produites et vendues au Canada;

c) tiendra compte, en ce qui concerne le facteur mentionné au sous-alinéa a)(iii), de tous les facteurs et indices économiques influant sur l'industrie qui englobe les marchandises similaires, notamment:

(i) actual and potential decline in output, sales, market share, profits, productivity, return on investments or utilization of capacity,

(ii) factors affecting domestic prices,

(iii) actual and potential negative effects on cash flow, inventories, employment, wages, growth, ability to raise capital or investments and, in the case of subsidizing of an agricultural product, whether there has been an increase in the financial burden on a federal or provincial government agricultural support program in Canada; and

d) will consider such other matters as may be relevant to the inquiry.

Federal Court Act

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

General Agreement on Tariffs and Trade

Article VI

6. (a) No contracting party shall levy any anti-dumping or countervailing duty on the importation of any product of the territory of another contracting party unless it determines that the effect of the dumping or subsidization, as the case may be, is such as to cause or threaten material injury to an established domestic

(i) la réduction réelle ou éventuelle de la production, des ventes, de la part du marché, des bénéfices, de la productivité, du rendement du capital investi et de l'utilisation de la capacité de production,

(ii) les facteurs qui influent sur les prix canadiens,

(iii) les effets négatifs, réels ou éventuels, sur les liquidités, les stocks, l'emploi, les salaires, la croissance de l'industrie, la capacité de recueillir des capitaux ou des investissements et, dans le cas du subventionnement d'un produit agricole, l'accroissement, s'il y a lieu, de la charge financière d'un programme fédéral ou provincial de soutien de l'agriculture au Canada;

d) tiendra compte de toute autre question qui peut être liée à l'enquête.

Loi sur la Cour fédérale

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

Article VI

6. a) Aucune partie contractante ne percevra de droits anti-dumping ou compensateurs à l'importation d'un produit du territoire d'une autre partie contractante, à moins qu'elle ne constate que l'effet du dumping ou de la subvention, selon le cas, est tel qu'il cause ou menace de causer un préjudice important à une produc-

industry, or is such as to retard materially the establishment of a domestic industry.

Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT Code on Subsidies and Countervailing Duties)

Article 6

Determination of Injury

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

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

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

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

tion nationale établie ou qu'il retarde sensiblement la création d'une production nationale.

Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Code des subventions et des droits compensateurs du GATT)

Article 6

Détermination de l'existence d'un préjudice

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

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

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

4. Il doit être démontré que les importations subventionnées causent, par les effets de la subvention, un préju-

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

III. The Decisions of the Courts Below

As I stated earlier, the majority of the Tribunal concluded that the subsidization of U.S. corn had caused, was causing and was likely to cause material injury to Canadian producers. I turn now to the reasons of the majority for reaching that conclusion, as well as to the decision of the Federal Court of Appeal.

Canadian Import Tribunal

Majority Decision

The majority first outlined the position of Canadian corn growers. It remarked that the latter basically argued that, in the face of American subsidies, they had two choices: they could either maintain their prices and risk losing a share of the market, or they could lower their prices in an effort to remain competitive with their American counterparts. The Tribunal observed that the Canadian producers had, for the most part, chosen the latter alternative.

The majority then dealt with the appellants' main argument, namely that there was no causal linkage between the financial predicament of Canadian producers and the importation of American grain in Canada. In this respect, the majority noted (at p. 15):

Other indicia of injury normally considered, such as increased imports and loss of sales and employment, are not present in this case because Canadian corn producers have accepted lower prices in order to maintain sales in the face of the potential inflow of low-priced U.S. corn.

The majority next went on to find that the American subsidies adversely affected the price of corn in Canada. It concluded (at p. 20):

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

III. Les décisions des tribunaux d'instance inférieure

Comme je l'ai dit précédemment, le Tribunal a décidé à la majorité que le subventionnement du maïs américain avait causé, causait et était susceptible de causer un préjudice sensible aux producteurs canadiens. J'entreprends maintenant un examen des motifs qui ont amené la majorité à tirer cette conclusion ainsi que de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale.

Tribunal canadien des importations

Décision de la majorité

La majorité a commencé par exposer la position des producteurs de maïs canadiens. Ces derniers, a-t-elle fait remarquer, ont soutenu en substance que, devant les subventions américaines, ils n'avaient que deux possibilités: soit maintenir leurs prix et courir le risque de perdre une part du marché, soit les baisser afin de pouvoir continuer à concurrencer leurs homologues américains. Le Tribunal a souligné que les producteurs canadiens avaient pour la plupart choisi la seconde possibilité.

La majorité a abordé ensuite l'argument principal des appelantes, savoir celle de l'inexistence d'un lien de causalité entre les difficultés financières des producteurs canadiens et l'importation de grain américain au Canada. La majorité dit à ce propos (à la p. 10):

Les autres indices de préjudice qui sont normalement pris en considération, notamment une augmentation des importations et une diminution des ventes et du nombre d'emplois, ne sont pas présents dans le cas qui nous intéresse parce que les producteurs canadiens de maïs ont accepté de baisser leurs prix de façon à préserver leurs ventes face à l'invasion éventuelle de maïs américain vendu à bas prix.

La majorité a ensuite conclu que les subventions américaines avaient eu un effet préjudiciable sur le prix du maïs au Canada (à la p. 16):

From the evidence, the majority of the panel is persuaded that the dramatic decline in the international price for grain corn is, in very large measure, a direct consequence of the provisions of the 1985 Farm Bill Because of the open nature of the Canadian market, these lower prices were transferred to Canada, with substantial adverse effect on Canadian producers For these reasons, the majority of the panel therefore concludes that the subsidization of U.S. grain corn has caused and is causing material injury to Canadian corn producers.

After having determined that American subsidies caused Canadian prices to fall and that the Canadian industry had suffered and was suffering as a result, the Tribunal considered more closely s. 42 of *SIMA*. The appellants' argument was that the goods which are targeted by s. 42, given the scheme of *SIMA* and Canada's obligations under the *GATT*, are imported subsidized goods. It was contended that the *OCPA* could not benefit from the protection of a countervailing duty as its case was based on potential as opposed to actual imports. Rejecting that argument, the majority gave a broader interpretation to the Canadian legislation. Accepting the *OCPA*'s argument that consideration could be given not only to actual imports but also to the inflow of imports that would certainly ensue absent a price response by Canadian producers, the majority, after noting that it felt entitled to look at the *GATT* for guidance, stated (at p. 22):

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

Se fondant sur les témoignages reçus, la majorité du jury est persuadé que la baisse spectaculaire du prix international du maïs-grain est, dans une très large mesure, une conséquence directe des dispositions du Farm Bill de 1985 [. . .] Comme le marché canadien est ouvert, ces prix plus faibles se sont répercutés au Canada et ont eu des conséquences fâcheuses d'envergure pour nos producteurs [. . .] Pour ces raisons, la majorité du jury conclut donc que le subventionnement du maïs-grain américain a causé et cause un préjudice sensible aux producteurs canadiens de maïs.

Ayant décidé que les subventions américaines avaient provoqué la chute des prix canadiens et que les producteurs canadiens en avaient souffert et en souffraient encore, le Tribunal a examiné de plus près l'art. 42 de la *LMSI*. Les appelantes ont allégué que, compte tenu du régime établi par la *LMSI* et des obligations incombant au Canada aux termes du *GATT*, l'art. 42 vise les marchandises subventionnées importées. Elles ont soutenu que l'*OCPA* ne pouvait bénéficier de la protection de droits compensateurs puisque sa thèse reposait sur des importations éventuelles plutôt que sur des importations réelles. La majorité a rejeté cet argument en donnant à la loi canadienne une interprétation plus large. Retenant le moyen de l'*OCPA*, selon lequel pouvaient être prises en considération non seulement les importations réelles mais aussi l'affluence d'importations qui s'ensuivrait certainement si les producteurs canadiens n'ajustaient pas leurs prix, et ayant indiqué qu'elle se croyait autorisée à se servir du *GATT* comme guide, la majorité dit (à la p. 18):

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

After observing that there have been, in recent years, imports of American grain into Canada, the majority stated that the real issue was whether imports would increase in the absence of a price response by Canadian producers to American subsidies. The majority concluded that, given the openness of the Canadian market, higher levels of imports would have been a certainty.

Dissent

The dissenting member of the panel, while accepting that American policy had contributed to the world glut in the grain corn industry, rejected the claim that the Canadian producers were entitled to the relief afforded by the imposition of a countervailing duty. In his opinion, the OCPA, in order to succeed, had to show that the injury related to subsidized imports and not merely "to the availability of trans-border stocks at depressed world prices" (p. 36). The OCPA, in his view, had failed in making its case.

First, the dissenting member pointed out that there were other factors besides American policy which were responsible for the Canadian producers' difficulties. He stated (at pp. 35-36):

... there is equally little doubt that other adverse factors were present to depress world prices. There were many references to the trade war between the U.S. and the European Economic Community and the distortions it creates in the supply of agricultural commodities generally. There is the effect of the technological advance in the development of corn hybrids, fertilizers and insecticides which has revolutionized the concepts of yield per acre. Such knowledge is available worldwide, particularly to developing countries which seek to attain self-sufficiency in agricultural products. The high value of the American dollar in recent years made the cost of imports more expensive. In the aftermath of the recent deep depression which affected all nations, debt-burdened countries restricted their purchases. Erstwhile importing nations have become exporters. There is more intensive competition for the available export business as import demand shrinks. And with the advantage of hindsight we can attach blame to poor forecasting.

Après avoir constaté qu'il y avait eu des importations de grain américain au Canada au cours des dernières années, la majorité a ajouté que la véritable question était de savoir si ces importations augmenteraient si les producteurs canadiens ne réagissaient pas en modifiant leurs prix en fonction des subventions américaines. Selon la majorité, la nature ouverte du marché canadien rendait inévitable l'accroissement des importations.

La dissidence

Le membre dissident du Tribunal, tout en convenant que la politique américaine avait contribué à causer l'engorgement mondial dans le secteur du maïs-grain, a rejeté le point de vue selon lequel les producteurs canadiens avaient droit à la réparation que représente l'imposition de droits compensateurs. D'après lui, l'OCPA ne pouvait obtenir gain de cause que si elle démontrait que le préjudice était relié aux importations subventionnées et non pas simplement «à la disponibilité de stocks trans-frontaliers à des prix mondiaux à la baisse» (p. 31). L'OCPA, à son avis, n'avait pas réussi à justifier sa demande.

Le membre dissident a d'abord souligné que d'autres facteurs que la politique américaine étaient à l'origine des difficultés des producteurs canadiens. Il a affirmé (à la p. 30):

... il y a également peu de doutes que d'autres facteurs défavorables jouaient un rôle dans la baisse des prix mondiaux. Il y a eu de nombreuses allusions à la guerre commerciale entre les États-Unis et la Communauté économique européenne et aux distorsions qu'elle crée dans la fourniture des denrées agricoles en général. Il y a aussi l'effet des progrès technologiques dans la mise au point du maïs hybride, des engrais et des insecticides qui ont révolutionné les notions du rendement à l'acre. Ces connaissances sont accessibles à l'échelle mondiale, en particulier aux pays en voie de développement qui cherchent à atteindre l'autosuffisance en matière de produits agricoles. La valeur élevée du dollar américain, ces dernières années, a rendu les importations plus coûteuses. À la suite de la profonde dépression récente qui a touché tous les pays, les pays endettés ont réduit leurs achats. Des pays antérieurement importateurs sont devenus exportateurs. La concurrence s'intensifie pour les marchés d'exportation disponibles au fur et à mesure que la demande diminue. En rétrospective, on peut en imputer la faute à une mauvaise prévision.

The dissenting member of the panel then turned to s. 42 of *SIMA*. Like the majority, he considered the appellants' argument that there could be no material injury unless there was a causal link between the prejudice said to have been suffered and subsidized imports. After suggesting that the relevant provisions of the *GATT* provided protection against subsidized imports only and after having observed that there was only a slight amount of Canadian importations of U.S. corn in the relevant time frame, he stated, reaching a conclusion different from that of his colleagues, that (at pp. 42-43):

A number of factors have been identified as having contributed to this situation of distress, and no doubt the U.S. subsidization programme, by encouraging production, contributed to the world glut, but the injury being suffered is not the kind for which *SIMA* and the *GATT* have provided a remedy: namely, injury caused by reason of subsidized imports.

Given all of the above, I determine that imports of U.S. subsidized grain corn have not caused material injury to Canadian production.

Nor can I make a finding of likelihood of material injury. The admonition of the *GATT* Code is that such findings should not be based on speculation or conjecture, but that the circumstances required to justify such a conclusion must be real and imminent.

I cannot make a likelihood finding essentially for the same reason that I have determined that there was no past injury: injury must relate to the presence in Canada of subsidized imports. It would be sheer speculation and conjecture to hold that, in the absence of a countervailing duty, subsidized imports would enter Canada in such volume as to cause material injury.

Federal Court of Appeal

The Federal Court of Appeal dismissed the appellants' applications for judicial review made pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*: [1989] 2 F.C. 517. In a majority decision, the Court held

Le membre dissident du Tribunal s'est penché ensuite sur l'art. 42 de la *LMSI*. À l'instar de la majorité, il a examiné l'argument des appelantes voulant qu'il ne puisse y avoir de préjudice sensible en l'absence d'un lien de causalité entre le préjudice qu'on prétend avoir subi et les importations subventionnées. Après avoir affirmé que les dispositions pertinentes du *GATT* n'offraient une protection que contre les importations subventionnées et après avoir fait remarquer qu'au cours de la période en cause les importations au Canada de maïs américain avaient été faibles, il a tiré une conclusion différente de celle de ses collègues (aux pp. 39 et 40):

On a constaté qu'un certain nombre de facteurs avait contribué à créer cette situation affligeante, et il ne fait aucun doute que le programme de subventionnement américain, en encourageant la production, a contribué à créer l'engorgement mondial, mais le préjudice subi n'est pas celui du genre auquel la Loi sur les mesures spéciales d'importation et le *GATT* ont remédié. À savoir, le préjudice causé par les importations subventionnées.

Compte tenu de toutes les explications ci-dessus, je juge que les importations de maïs-grain américain subventionné n'ont pas causé de préjudice sensible à la production canadienne.

Je ne peux pas non plus conclure qu'il y a probabilité de préjudice sensible. Le code du *GATT* donne l'avertissement que ces conclusions ne doivent pas être fondées sur des suppositions ou des conjectures, mais que les circonstances requises pour justifier une telle conclusion doivent être réelles et imminentes.

Je ne peux pas conclure qu'il y a probabilité de préjudice, essentiellement pour la même raison que j'ai jugé qu'il n'y avait pas eu de préjudice dans le passé: le préjudice doit être relié à la présence au Canada d'importations subventionnées. Ce serait pure spéculation et conjecture que de décréter que, en l'absence de droits compensateurs, des importations subventionnées entreraient au Canada si massivement que cela causerait un préjudice sensible.

Cour d'appel fédérale

La Cour d'appel fédérale a rejeté les demandes de contrôle judiciaire présentées par les appelantes conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*: [1989] 2 C.F. 517. La cour à la majorité

at pp. 538-39 that the approach of the Tribunal was "sensible and reasonable as it relates to deciding whether material injury is likely to be caused to Canadian domestic producers". In a s. 28 application, the Court noted that it is sufficient, in order for the Tribunal's decision to be maintained, that there is some basis for its findings and conclusion. In this case, the Court was of the view that such a basis had been established.

Majority

The majority of the Court of Appeal remarked that the main issue before it concerned the interpretation of s. 42 of *SIMA*.

After addressing itself to the scheme of *SIMA* and to the appropriate *GATT* provisions, the majority found that s. 42 was unambiguous in that it referred only to subsidizing and not to "subsidized imports". While acknowledging that a court should generally interpret statutes so as to be in conformity with international obligations, the majority held that, as the terms of s. 42 were clear, effect had to be given to the Canadian legislation in preference to other words used in the *GATT*. For all intents and purposes, the majority found that one could not use the *GATT* as a basis for reading the terms "subsidized imports" into s. 42 of *SIMA*. However, the majority observed, at p. 533, that:

Moreover, the words used in section 42 do not lead to a perverse or absurd conclusion by the clear meaning that the majority of the Tribunal gave them. The majority characterized their reading of the section as a wider and, in effect, more liberal construction saying this was appropriate for the Act and *GATT* generally.

The majority noted that the decision of the Tribunal could be read as saying that there was, in fact, a causal relationship between imported corn and injury to Canadian producers. The majority remarked that the Tribunal had found that there were imports into Canada and that these imports would have taken on greater importance had Canadian producers not lowered their prices.

a statué, à la p. 539, que le critère adopté par le Tribunal était «sensé et raisonnable en ce qui a trait à l'appréciation de la question de savoir si un préjudice sensible est susceptible d'être causé aux producteurs nationaux du Canada». La cour a souligné que, dans le cas d'une demande fondée sur l'art. 28, il suffit pour que la décision du Tribunal soit maintenue que ses constatations et sa conclusion aient un fondement quelconque. La cour a estimé qu'en l'espèce ce fondement avait été établi.

La majorité

La Cour d'appel à la majorité a fait remarquer que la principale question en litige concernait l'interprétation de l'art. 42 de la *LMSI*.

Après avoir examiné l'économie de la *LMSI* et les dispositions pertinentes du *GATT*, la cour à la majorité a conclu que l'art. 42 ne comporte aucune ambiguïté puisqu'il ne parle que du subventionnement et non pas d'«importations subventionnées». Tout en reconnaissant qu'une cour devrait en règle générale donner aux lois une interprétation qui soit conforme aux obligations internationales, la cour à la majorité a conclu que, vu la clarté du texte de l'art. 42, la loi canadienne devait être appliquée de préférence à d'autres termes employés dans le *GATT*. La cour à la majorité a conclu en somme qu'on ne pouvait se fonder sur le *GATT* pour interpréter l'art. 42 de la *LMSI* comme s'il contenait l'expression «importations subventionnées». La cour à la majorité fait cependant remarquer, à la p. 533:

De plus, les termes de l'article 42 ne conduisent pas à une conclusion absurde si on leur prête le sens clair que leur a trouvé la majorité du Tribunal. La majorité a dit de son interprétation de cet article qu'elle était plus large et effectivement plus libérale que les autres, et elle a déclaré que ce type d'interprétation convenait au *GATT* et à la Loi de façon générale.

D'après la cour à la majorité, la décision du Tribunal pouvait s'interpréter comme signifiant qu'il existait en fait un lien de causalité entre le maïs importé et le préjudice subi par les producteurs canadiens. Le Tribunal, a fait observer la cour à la majorité, avait constaté l'existence d'importations au Canada et que celles-ci auraient connu un accroissement important si les produc-

While suggesting that the Tribunal's reasons were not as clear as they could have been, the majority held that its ruling was not unreasonable. The majority therefore declined to interfere with its findings.

Dissent

MacGuigan J., in dissent, observed that the most fundamental issue was whether there could be material injury in the absence of a causal link between that injury and subsidized imports. The answer to that question, he noted, depended on s. 42 of *SIMA* and the importance to be given, in interpreting the legislation, to Canada's obligations under the *GATT*.

MacGuigan J. remarked that, to the extent that the Canadian legislation would have to be read in light of the *GATT*, there could be no material injury unless that injury was caused by subsidized imports. With respect to the Code on Subsidies and Countervailing Duties he concluded, at p. 547:

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

After reviewing the scheme of *SIMA* and observing that it refers to the *GATT* in "several key areas", MacGuigan J. concluded, at p. 550, that *SIMA* "would appear to involve an acceptance of the whole scheme of the Code, which requires a causal connection between subsidized imports and domestic injury". Noting that the Federal Court of Appeal has held that the words of a statute must be interpreted in accordance with their total context and quoting from the statement of the Minister who introduced *SIMA*, MacGuigan J. held that the legislation was indeed enacted to implement Canada's international obligations under the *GATT*.

teurs canadiens n'avaient pas baissé leurs prix. Tout en indiquant que les motifs du Tribunal n'avaient pas la clarté qu'on aurait pu souhaiter, la cour à la majorité a jugé que sa décision n'était pas déraisonnable et a refusé en conséquence d'y toucher.

La dissidence

Le juge MacGuigan, dissident, a dit que la question la plus fondamentale était de savoir s'il pouvait y avoir un préjudice sensible en l'absence d'un lien de causalité entre le préjudice et les importations subventionnées. La réponse à cette question, a-t-il souligné, tenait à l'art. 42 de la *LMSI* et à l'importance à attacher, dans l'interprétation de cette loi, aux obligations imposées au Canada par le *GATT*.

Le juge MacGuigan a fait remarquer que dans la mesure où la loi canadienne devait être interprétée en fonction du *GATT*, il ne pouvait y avoir de préjudice sensible à moins qu'il ne s'agisse d'un préjudice causé par des importations subventionnées. En ce qui concerne le Code des subventions et des droits compensateurs, il conclut, à la p. 547:

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

Après avoir terminé son examen de l'économie de la *LMSI* et après avoir fait observer que celle-ci renvoie au *GATT* dans «plusieurs domaines clés», le juge MacGuigan a conclu, à la p. 550, qu'elle «semblerait impliquer une acceptation de l'ensemble de l'économie du Code, qui exige un lien de causalité entre les importations subventionnées et le préjudice national subi». Soulignant que la Cour d'appel fédérale a statué que les termes d'une loi doivent être interprétés en fonction de l'ensemble du contexte dans lequel ils s'inscrivent et citant la déclaration du Ministre qui avait déposé la *LMSI*, le juge MacGuigan a conclu que cette loi est effectivement destinée à faire en sorte que soient remplies les obligations internationales du Canada découlant du *GATT*.

Turning his attention to s. 42 of *SIMA*, MacGuigan J. disagreed with his colleagues that the words in the section were clear and unambiguous. Recourse could be had, in his view, to the international treaty as an aid to interpretation. He stated, at p. 554:

In sum, [*SIMA*] is so enmeshed with the Code that it must be taken to be an implementation and reflection of it. It must therefore be presumed that Parliament intended that *SIMA* should be interpreted in accordance with the Code. Consequently, to the extent that the majority decision of CIT depended upon an interpretation of *SIMA* contrary to the Code it was vitiated by error of law.

MacGuigan J. then analyzed the decision of the Tribunal. At page 557, he quoted that part of the decision where the majority stated:

From the evidence, the majority of the panel is persuaded that the dramatic decline in the international price for grain corn is, in very large measure, a direct consequence of the provisions of the 1985 Farm Bill; ... For these reasons, the majority of the panel therefore concludes that the subsidization of U.S. grain corn has caused and is causing material injury to Canadian corn producers.

MacGuigan J. found that the Tribunal's conclusion was erroneous in law. The finding of material injury, in his opinion, was founded on "an analysis [made] without regard to the Code standard that the domestic material injury must have been caused by subsidized imports" (p. 557).

MacGuigan J. concluded that "material injury" can refer only to what has actually happened. Observing that there had been low levels of imports in the relevant time frame, he held that "[w]here subsidized imports have not actually increased no material injury can be shown to have been so caused" (p. 557).

While acknowledging that account must be taken of potential injury, MacGuigan J. held that the Tribunal's conclusions were too speculative. He stated, at p. 559:

But that much higher levels of imports would have been a certainty, as stated and defended by the majority, does not appear to be a reasonable speculation about the

Portant son attention sur l'art. 42 de la *LMSI*, le juge MacGuigan n'a pas partagé l'avis de ses collègues sur la clarté et l'absence d'ambiguïté des termes de cet article. Selon lui, il était permis de recourir au traité international comme aide à l'interprétation. Il a affirmé, à la p. 554:

En somme, la [*LMSI*] et le Code sont si liés que celle-ci doit être considérée comme le mettant en œuvre et le reflétant. L'on doit donc présumer que le Parlement a eu l'intention que la *LMSI* soit interprétée conformément au Code. En conséquence, la décision de la majorité du TCI était viciée par une erreur de droit dans la mesure où elle dépendait d'une interprétation de la *LMSI* contraire au Code.

Le juge MacGuigan a ensuite analysé la décision du Tribunal. À la page 557, il a cité le passage où la majorité dit:

Se fondant sur les témoignages reçus, la majorité du jury est persuadé que la baisse spectaculaire du prix international du maïs-grain est, dans une très large mesure, une conséquence directe des dispositions du Farm Bill de 1985; [...] Pour ces raisons, la majorité du jury conclut donc que le subventionnement du maïs-grain américain a causé et cause un préjudice sensible aux producteurs canadiens de maïs.

Le juge MacGuigan a jugé erronée en droit la conclusion du Tribunal. À son avis, la conclusion à l'existence d'un préjudice sensible reposait sur «une analyse qui ne tient pas compte du critère propre au Code selon lequel le préjudice sensible subi au pays doit avoir été causé par les importations subventionnées» (p. 557).

L'expression «préjudice sensible», a conclu le juge MacGuigan, ne peut désigner que ce qui s'est réellement produit. Constatant le faible niveau des importations au cours de la période en cause, il a dit que «[l]orsque les importations subventionnées n'ont pas véritablement augmenté, il ne peut être établi qu'un préjudice sensible a ainsi été causé» (p. 557).

Tout en reconnaissant la nécessité de tenir compte du préjudice éventuel, le juge MacGuigan a qualifié de trop conjecturales les conclusions du Tribunal. Il écrit, à la p. 559:

Mais la conclusion prise et soutenue par la majorité que des importations auraient certainement été beaucoup plus considérables n'apparaît pas constituer une conjec-

future. Indeed, it is not evident to me that the majority decision has any rationale at all beyond this bold verbal assertion of certainty.

MacGuigan J. concluded that the Tribunal's error of law in attributing material injury to U.S. subsidies when, in fact, no material injury had been proven, also applied to the Tribunal's finding with respect to the likelihood of injury in the future. He would have returned the matter to the Tribunal for redetermination in light of the requirement that material injury to Canadian producers must be causally linked to subsidized imports.

IV. Issue

As has been seen in the Federal Court of Appeal, the case was argued and decided on the basis of whether the Canadian Import Tribunal properly interpreted *SIMA*. In this Court, however, the interveners raised a quite different issue, namely whether the decision of the Tribunal is patently unreasonable so as to warrant the intervention of the Court pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*. As will become apparent later in this judgment, that seems to me to be the proper issue to consider. The cases clearly establish that the Court should not interfere with an expert Tribunal's decision unless the interpretation of the Tribunal was patently unreasonable. This involves a consideration of the following:

(1) whether it was patently unreasonable for the Tribunal to give consideration to the terms of the *GATT* in interpreting s. 42 of *SIMA*;

(2) whether it was patently unreasonable for the Tribunal to conclude that, in applying s. 42 to this case, reliance could be placed on potential as well as actual imports, and

(3) whether the Tribunal's conclusion, on the evidence, that American subsidization of imports had caused, was causing and was likely to cause ma-

ture raisonnable au sujet de l'avenir. En effet, il ne me semble pas évident que la décision de la majorité soit étayée par autre chose que cette affirmation verbale téméraire.

^a Le juge MacGuigan a conclu que l'erreur de droit commise par le Tribunal en imputant un préjudice sensible aux subventions américaines alors qu'en réalité l'existence d'aucun préjudice sensible n'avait été prouvée entachait également la conclusion du Tribunal relativement à la probabilité d'un préjudice futur. Il aurait renvoyé l'affaire au Tribunal pour qu'il se prononce de nouveau en tenant compte de l'exigence qu'il existe un lien de causalité entre le préjudice sensible causé aux producteurs canadiens et les importations subventionnées.

IV. La question en litige

^a Comme nous l'avons vu, en Cour d'appel fédérale, l'affaire a été débattue et tranchée en fonction de la question de savoir si le Tribunal canadien des importations avait bien interprété la *LMSI*. Devant notre Cour, toutefois, les intervenantes ont soulevé une question tout à fait différente, à savoir si la décision du Tribunal est manifestement déraisonnable au point de justifier l'intervention de la Cour conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Comme le démontrent plus loin les présents motifs, cette question me semble être celle qu'il convient d'examiner. La jurisprudence établit clairement que la Cour ne doit pas toucher à la décision d'un tribunal spécialisé à moins que l'interprétation qu'il a donnée ne soit manifestement déraisonnable. Nous sommes donc appelés à décider:

^b (1) s'il était manifestement déraisonnable pour le Tribunal de tenir compte des termes du *GATT* en interprétant l'art. 42 de la *LMSI*;

^c (2) s'il était manifestement déraisonnable pour le Tribunal de conclure qu'en appliquant l'art. 42 à la présente affaire il pouvait prendre en considération aussi bien les importations éventuelles que les importations réelles; et

^d (3) si, compte tenu de la preuve, la conclusion du Tribunal que le subventionnement des importations par les Américains avait causé, causait et

terial injury to Canadian producers was patently unreasonable.

V. Parties' Main Submissions

The Appellants

The appellants (respectively users of both American and Canadian corn and representing interests of American corn producers) note at the outset that s. 42 of *SIMA* does not use the terms "imported goods". However, because of the legislative scheme in which the section is embedded and because the legislation as a whole is designed to implement Canada's international obligations under the *GATT*, the appellants submit that the material injury claimed to have been suffered must relate to subsidized imports and not simply to the fact of subsidization in a foreign country. The appellants contend that the term "goods" is employed in s. 42 in such a way that there is an underlying assumption that the only subsidized goods with which *SIMA* is concerned are imported subsidized goods. Arguing that there can be no finding of material injury unless such an injury is caused either by subsidized goods that are imported into Canada or for which there is a meaningful threat that such importation will occur in the future, the appellants submit that the Tribunal's conclusions in this case are inconsistent with both *SIMA* and the *GATT*.

The Respondent

The respondent did not submit written arguments nor did it appear before this Court.

The Interveners

- a) Ontario Corn Producers' Association, Manitoba Corn Growers Association Inc. and Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec

Counsel for the above-mentioned interveners argues that *SIMA*, given that its purpose is to provide Canadian producers with relief from unfair and injurious import competition, should not be interpreted in an excessively narrow manner. Counsel submits that to accept the

était susceptible de causer un préjudice sensible aux producteurs canadiens était manifestement déraisonnable.

V. Les principaux moyens des parties

Les appelantes

Les appelantes (respectivement usagers du maïs américain et du maïs canadien et représentant les intérêts des producteurs américains de maïs) soulignent au départ que l'art. 42 de la *LMSI* ne contient pas l'expression «marchandises importées». Toutefois, en raison du régime législatif dans lequel s'insère cet article et puisque la *LMSI* dans son ensemble est destinée à faire en sorte que soient remplies les obligations internationales du Canada découlant du *GATT*, les appelantes font valoir que le préjudice sensible qu'on prétend avoir subi doit se rapporter aux importations subventionnées et non pas simplement au fait du subventionnement dans un pays étranger. Selon les appelantes, le terme «marchandises» est employé à l'art. 42 de telle façon qu'il crée une supposition sous-jacente que la *LMSI* vise uniquement les marchandises subventionnées qui sont importées. Soutenant qu'il ne peut y avoir de constatation d'un préjudice sensible que si le préjudice a été causé soit par des importations réelles, soit par des marchandises subventionnées qui sont importées au Canada ou à l'égard desquelles il existe un danger réel d'importation dans l'avenir, les appelantes allèguent que les conclusions du Tribunal en l'espèce sont incompatibles avec la *LMSI* et le *GATT*.

L'intimé

L'intimé n'a pas présenté d'arguments écrits ni comparu devant notre Cour.

Les intervenantes

- a) Ontario Corn Producers' Association, Manitoba Corn Growers Association Inc. et Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec

L'avocat des intervenantes susnommées prétend que, vu qu'elle a pour objet de protéger les producteurs canadiens contre la concurrence déloyale et préjudiciable des importations, la *LMSI* ne doit pas recevoir une interprétation excessivement restrictive. L'avocat soutient qu'admettre le point de

suggestion that no injury can be found in the absence of an actual increase in subsidized grain imports would be to deny to Canadian corn producers the protection which Parliament afforded them through *SIMA*. Counsel submits that there is nothing in *SIMA* which restricts the scope of the Tribunal's inquiry to actual as opposed to potential imports. It is also argued that the Tribunal's interpretation of subsidized imports and of the causation standard is in accordance with both *SIMA* and the *GATT*.

- b) British Columbia Division, Canadian Feed Industry Association; British Columbia Turkey Association and B.C. Chicken Growers Association

The above-mentioned interveners have not presented written or oral arguments on the issue raised by these appeals. They have, however, asked this Court to exclude them from a finding of material injury in the event that the appeals are allowed and that the matter is sent back to the Tribunal for consideration.

VI. Analysis

As I noted earlier, the main issue in these appeals is whether the decision of the Tribunal is patently unreasonable so as to warrant the intervention of this Court pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*. I propose to address this issue by outlining first the appropriate course to follow in applying s. 28 of the *Federal Court Act* to this case and, second, by discussing the reasonableness of the Tribunal's findings and conclusions.

A) *Judicial Review*

Although the terms of s. 28 of the *Federal Court Act* are quite broad in scope, it is to be remembered that courts, in the presence of a privative clause, will only interfere with the findings of a specialized tribunal where it is found that the decision of that tribunal cannot be sustained on any reasonable interpretation of the facts or of the

vue voulant qu'on ne puisse conclure à l'existence d'un préjudice en l'absence d'une augmentation réelle des importations de grain subventionnées reviendrait à priver les producteurs canadiens de mais de la protection que leur offre le Parlement dans la *LMSI*. D'après l'avocat, il n'y a rien dans la *LMSI* qui limite la portée de l'enquête du Tribunal aux importations réelles, par opposition aux importations éventuelles. Il fait valoir en outre que la façon dont le Tribunal interprète la notion d'importations subventionnées et le critère du lien de causalité concorde aussi bien avec la *LMSI* qu'avec le *GATT*.

- c) b) Division de la Colombie-Britannique de l'Association canadienne des industries de l'alimentation animale, British Columbia Turkey Association et B.C. Chicken Growers Association

d Les intervenantes susnommées n'ont présenté aucun argument écrit ou oral sur la question soulevée par les présents pourvois. Elles ont cependant demandé à notre Cour d'être soustraites à l'application d'une conclusion à l'existence d'un préjudice sensible au cas où les pourvois seraient accueillis et l'affaire soumise de nouveau à l'examen du Tribunal.

f VI. Analyse

Comme je l'ai déjà fait remarquer, la question principale qui se pose dans les présents pourvois est de savoir si la décision du Tribunal est manifestement déraisonnable au point de justifier l'intervention de notre Cour conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Je me propose d'aborder cette question premièrement en exposant la marche qu'il convient de suivre en appliquant l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* en l'espèce et, deuxièmement, en discutant du caractère raisonnable des conclusions du Tribunal.

A) *Le contrôle judiciaire*

i Bien que la portée de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* soit très large, il faut se rappeler que lorsqu'il y a une clause privative les tribunaux judiciaires ne toucheront aux conclusions d'un tribunal spécialisé que s'il est jugé que la décision de celui-ci ne saurait être maintenue selon une interprétation raisonnable des faits ou du droit. Ce

law. This principle, now widely recognized by the courts, has recently been expressed in *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722, where I had occasion to state at p. 1744 referring to the leading decision of *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227 ("C.U.P.E."):

Where the legislator has clearly stated that the decision of an administrative tribunal is final and binding, courts of original jurisdiction cannot interfere with such decisions unless the tribunal has committed an error which goes to its jurisdiction. Thus, this Court has decided in the *CUPE* case that judicial review cannot be completely excluded by statute and that courts of original jurisdiction can always quash a decision if it is "so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review" (p. 237). Decisions which are so protected are, in that sense, entitled to a non-discretionary form of deference because the legislator intended them to be final and conclusive, and, in turn, this intention arises out of the desire to leave the resolution of some issues in the hands of a specialized tribunal.

In this particular case, s. 76 of *SIMA* provides that the Tribunal's decision, with certain limited exceptions, is final and conclusive. Given this provision, this Court, therefore, will only interfere with the Tribunal's ruling if it acted outside the scope of its mandate by reason of its conclusions being patently unreasonable.

In some cases, the unreasonableness of a decision may be apparent without detailed examination of the record. In others, it may be no less unreasonable but this can only be understood upon an in-depth analysis. Such was the case in the *C.U.P.E.* decision where it was found that the Board's interpretation of the legislation at issue was reasonable even though it was not the only reasonable one. Similarly, understanding of the issues raised by the appellants herein as to the reasonableness of the Tribunal's decision requires some analysis of the relevant legislation and the way in which the Tribunal has interpreted and applied it to the facts.

principe, maintenant largement reconnu par les tribunaux judiciaires, a été énoncé récemment dans l'arrêt *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, où, à la p. 1744, j'ai eu l'occasion de dire concernant l'arrêt de principe *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227 («S.C.F.P.»):

Si le législateur affirme clairement que la décision d'un tribunal administratif est finale et exécutoire, les tribunaux judiciaires de première instance ne peuvent toucher à ces décisions à moins que le tribunal administratif n'ait commis une erreur qui porte atteinte à sa compétence. Cette Cour a donc décidé dans l'arrêt *SCFP* qu'une loi ne peut complètement écarter le contrôle judiciaire et que les tribunaux judiciaires de première instance peuvent toujours annuler une décision si elle est «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire» (p. 237). Les décisions qui sont ainsi protégées doivent, en ce sens, faire l'objet d'une forme de retenue non discrétionnaire parce que le législateur a voulu qu'elles soient définitives et sans appel et cette intervention du législateur découle, à son tour, de la volonté de laisser à des tribunaux spécialisés le soin de trancher certains litiges.

En l'espèce, l'art. 76 de la *LMSI* prévoit que, sauf certaines exceptions limitées, la décision du Tribunal est définitive. Compte tenu de cette disposition, notre Cour ne touchera donc à la décision du Tribunal que si ce dernier a outrepassé sa compétence en arrivant à des conclusions manifestement déraisonnables.

Dans certains cas, le caractère déraisonnable d'une décision peut ressortir sans qu'il soit nécessaire d'examiner en détail le dossier. Dans d'autres cas, il se peut qu'elle ne soit pas moins déraisonnable mais que cela ne puisse être constaté qu'après une analyse en profondeur. Telle était la situation dans l'arrêt *S.C.F.P.* où on a conclu que l'interprétation donnée par la Commission à la mesure législative en cause était raisonnable même si ce n'était pas la seule raisonnable. De même, la compréhension des questions soulevées par les appelantes en l'espèce quant au caractère raisonnable de la décision du Tribunal exige une certaine analyse de la loi pertinente et de la façon dont le Tribunal l'a interprétée et appliquée aux faits.

B) *The Tribunal's Ruling*a) Using the GATT to Interpret the Canadian Legislation

The first issue to be decided is whether it was patently unreasonable for the Tribunal to make reference to the *GATT* for the purpose of interpreting *SIMA*. In turning to that issue, I note that it was not disputed in either of the courts below that the Canadian legislation was designed to implement Canada's *GATT* obligations. Since I am prepared to accept that such is the case, the only issue that really needs to be discussed concerns the exact use which may be made of the *GATT* in interpreting s. 42. My comments on this issue will be brief since no party to these appeals suggested that the Tribunal acted unreasonably in referring to the international agreement.

The first comment I wish to make is that I share the appellants' view that in circumstances where the domestic legislation is unclear it is reasonable to examine any underlying international agreement. In interpreting legislation which has been enacted with a view towards implementing international obligations, as is the case here, it is reasonable for a tribunal to examine the domestic law in the context of the relevant agreement to clarify any uncertainty. Indeed where the text of the domestic law lends itself to it, one should also strive to expound an interpretation which is consonant with the relevant international obligations.

Second, and more specifically, it is reasonable to make reference to an international agreement at the very outset of the inquiry to determine if there is any ambiguity, even latent, in the domestic legislation. The Court of Appeal's suggestion that recourse to an international treaty is only available where the provision of the domestic legislation is ambiguous on its face is to be rejected. As I. Brownlie has stated at p. 51 of *Principles of Public International Law* (3rd ed. 1979):

If the convention may be used on the correct principle that the statute is intended to implement the convention then, it follows, the latter becomes a proper aid to interpretation, and, more especially, may reveal a latent

B) *La décision du Tribunal*a) Le recours au GATT pour interpréter la loi canadienne

La première question à trancher est celle de savoir s'il était manifestement déraisonnable pour le Tribunal de se référer au *GATT* pour interpréter la *LMSI*. Je souligne relativement à cette question qu'il n'a été contesté devant ni l'un ni l'autre tribunal d'instance inférieure que la loi canadienne était destinée à faire en sorte que soient remplies les obligations du Canada découlant du *GATT*. Comme je suis prêt à accepter que c'est le cas, nous n'avons vraiment à aborder que la question de la mesure précise dans laquelle on peut avoir recours au *GATT* pour interpréter l'art. 42. Mes observations sur ce point seront brèves puisqu'aucune partie aux présents pourvois n'a laissé entendre que le Tribunal a agi déraisonnablement en se référant à la convention internationale.

Je tiens à souligner en premier lieu que je partage le point de vue des appelantes selon lequel il est raisonnable, dans des circonstances où la loi nationale manque de clarté, d'examiner toute convention internationale sous-jacente. Dans l'interprétation d'une loi adoptée en vue d'assurer l'exécution d'obligations internationales, comme c'est le cas en l'espèce, il est raisonnable pour un tribunal d'examiner la loi nationale dans le contexte de la convention pertinente afin d'obtenir les éclaircissements voulus. En fait, lorsque le texte de la loi nationale s'y prête, on devrait en outre s'efforcer d'adopter une interprétation qui soit compatible avec les obligations internationales en question.

En deuxième lieu, et plus précisément, il est raisonnable de se référer à une convention internationale dès l'ouverture de l'enquête pour déterminer si la loi nationale renferme une ambiguïté, fût-elle latente. L'assertion de la Cour d'appel que le recours à un traité international n'est permis que dans un cas où la disposition de la loi nationale est ambiguë à première vue est à écarter. Comme le dit I. Brownlie, à la p. 51 de *Principles of Public International Law* (3^e éd. 1979):

[TRADUCTION] S'il est permis d'avoir recours à la convention conformément au principe correct suivant lequel la loi est destinée à assurer l'application de cette convention, alors il s'ensuit que celle-ci devient une aide légi-

ambiguity in the text of the statute even if this was 'clear in itself'. Moreover, the principle or presumption that the Crown does not intend to break an international treaty must have the corollary that the text of the international instrument is a primary source of meaning or 'interpretation'. The courts have lately accepted the need to refer to the relevant treaty even in the absence of ambiguity in the legislative text when taken in isolation.

In *Schavernoeh v. Foreign Claims Commission*, [1982] 1 S.C.R. 1092, this Court had occasion to comment upon the circumstances in which it is proper for the courts to consult an underlying international agreement. Though the language used by Estey J. is perhaps not explicit, I do not understand his remarks to mean that consultation of the treaty is proper only where it appears that the text to be interpreted is ambiguous on its face. At page 1098 of his decision, he writes:

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

The suggestion that recourse can be had to an underlying international agreement where a latent ambiguity can be asserted implies that there is no need to find a patent ambiguity before consultation of the agreement is possible. As a latent ambiguity must arise out of matters external to the text to be interpreted, such an international agreement may be used, as I have just suggested, at the preliminary stage of determining if an ambiguity exists.

time à l'interprétation et, plus particulièrement, qu'elle peut faire ressortir une ambiguïté latente dans le texte de la loi, même si cette dernière est «claire en soi». D'autre part, le principe ou la présomption voulant que Sa Majesté n'ait pas l'intention de violer un traité international doit comporter comme corollaire que le texte de l'instrument international représente une source principale du sens ou de «l'interprétation». Les tribunaux ont reconnu dernièrement la nécessité de se référer au traité pertinent même lorsque le texte législatif, pris isolément, ne contient aucune ambiguïté.

Dans l'arrêt *Schavernoeh c. Commission des réclamations étrangères*, [1982] 1 R.C.S. 1092, notre Cour a eu l'occasion de se prononcer sur les circonstances dans lesquelles les tribunaux peuvent légitimement se reporter à une convention internationale sous-jacente. Quoique le juge Estey ne se prononce peut-être pas explicitement, je ne crois pas qu'il veuille dire qu'il ne convient de consulter le traité que lorsque le texte à interpréter est ambigu à première vue. À la page 1098 de ses motifs, il écrit:

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

Affirmer que le recours à une convention internationale sous-jacente est possible lorsqu'une ambiguïté latente peut être invoquée implique qu'il n'est pas nécessaire de trouver une ambiguïté manifeste avant de pouvoir se référer à la convention. Comme l'ambiguïté latente doit découler de facteurs extrinsèques au texte à interpréter, on peut, ainsi que je viens de l'indiquer, se servir d'une telle convention internationale au stade préliminaire où il s'agit de déterminer s'il existe une ambiguïté.

b) Tribunal's Interpretation of s. 42

Having found that the rules of statutory interpretation allow consideration of an underlying agreement at the preliminary stage of determining if the domestic legislation contains an ambiguity, I do not hesitate to conclude in this case that the Tribunal did not act unreasonably in consulting the *GATT*. The question that remains, therefore, is whether the Tribunal's interpretation of s. 42 in this case, given the relevant *SIMA* and *GATT* provisions, is unreasonable having regard to all the circumstances.

The appellants St. Lawrence Starch Company Ltd. et al. argue that on reading s. 42 within the scheme of *SIMA* and together with the *GATT*, a latent ambiguity may be disclosed. According to them, the issue is whether the term "goods" as used in s. 42 refers to subsidized goods as such or to subsidized goods which are either actually imported into Canada or "for which there is a meaningful threat that such importation will occur". They suggest not only that consultation of the *GATT* is appropriate but also that consultation of the *GATT* will reveal that the Tribunal's interpretation of *SIMA* is unnecessarily inconsistent with Canada's international obligations.

The Tribunal's interpretation of s. 42 appears from the extract of its decision quoted previously which I repeat:

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

b) L'interprétation donnée à l'art. 42 par le Tribunal

Ayant conclu que les règles d'interprétation législative permettent de tenir compte d'une convention sous-jacente au stade préliminaire où il s'agit de déterminer si la loi nationale renferme une ambiguïté, je conclus sans hésitation en l'espoir que le Tribunal n'a pas agi déraisonnablement en se référant au *GATT*. Reste donc à décider si, compte tenu des dispositions pertinentes de la *LMSI* et du *GATT*, l'interprétation que le Tribunal a donnée à l'art. 42 dans la présente affaire est déraisonnable eu égard à toutes les circonstances.

Les appelantes St. Lawrence Starch Company Ltd. et autres font valoir que quand on lit l'art. 42 dans le contexte de la *LMSI* et conjointement avec le *GATT* une ambiguïté latente peut être révélée. La question, selon elles, est de savoir si le terme «marchandises» employé à l'art. 42 désigne les marchandises subventionnées en tant que telles ou bien les marchandises subventionnées qui sont réellement importées au Canada ou «à l'égard desquelles il existe un danger réel d'importation». Elles laissent entendre non seulement qu'il convient de se référer au *GATT*, mais aussi que le recours au *GATT* permettra de constater que le Tribunal a donné à la *LMSI* une interprétation qui est vaine-ment incompatible avec les obligations internationales du Canada.

La façon dont le Tribunal interprète l'art. 42 ressort de l'extrait de sa décision que j'ai déjà cité et que je reproduis de nouveau:

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

It is apparent that the Tribunal, in that it refers to "subsidized imports", agreed with the appellants that the goods to which s. 42 refers are "imported" goods. Accepting, as do all parties to these appeals, that such is a proper conclusion, I am left to determine, in reviewing the impugned decision: (1) if the Tribunal could reasonably rest its findings, under *SIMA* and the *GATT*, on potential as well as actual imports, in other words were the *SIMA* and the *GATT* reasonably open to such an interpretation, (2) whether, as MacGuigan J. suggests, no finding of material injury can reasonably be made by the Tribunal absent an increase in the amount of actual imports, and (3) if the conclusion in this case of material injury caused thereby, given the evidence before the Tribunal, is reasonable.

Potential Imports Under SIMA

In turning to the subject of potential imports under *SIMA*, I note first that this is not a case where no actual imports have been shown to exist. In its reasons for judgment, the Tribunal observed, in fact, that there had been modest levels of imports throughout recent years. From the table accompanying the dissenting decision, part of which I reproduce below, it will be seen at once that there were some 612 thousand tons of U.S. corn imported into Canada in 1984/85 and 416 thousand tons in 1985/86.

Il appert que le Tribunal, du fait qu'il parle d'«importations subventionnées», convient avec les appelantes que les marchandises visées à l'art. 42 sont des marchandises «importées». Tenant pour avéré, comme le font toutes les parties aux présents pourvois, que c'est là la bonne conclusion, je dois déterminer dans le cadre de mon examen de la décision attaquée: (1) si le Tribunal pouvait raisonnablement fonder ses conclusions en vertu de la *LMSI* et du *GATT* aussi bien sur les importations éventuelles que sur les importations réelles, en d'autres termes, si la *LMSI* et le *GATT* se prêtaient raisonnablement à une telle interprétation; (2) si, comme le laisse entendre le juge MacGuigan, aucune conclusion à l'existence d'un préjudice sensible ne peut être raisonnablement tirée par le Tribunal en l'absence d'un accroissement des importations réelles; et (3) si, compte tenu de la preuve produite devant le Tribunal en l'espèce, sa conclusion à l'existence d'un préjudice sensible causé par les importations est raisonnable.

Les importations éventuelles sous le régime de la LMSI

En abordant la question des importations éventuelles sous le régime de la *LMSI*, je fais remarquer que nous ne sommes pas ici en présence d'un cas où l'inexistence d'importations réelles a été démontrée. Dans les motifs de sa décision, le Tribunal constate en fait que les importations se sont maintenues à des niveaux modestes au cours des dernières années. À la lecture du tableau qui accompagne l'opinion dissidente et que je reproduis en partie ci-après, on se rend compte immédiatement que quelque 612 milliers de tonnes de maïs américain ont été importées au Canada en 1984-1985 et 416 milliers de tonnes en 1985-1986.

	<u>Imports</u>	<u>Production</u>	<u>Domestic Usage</u>	<u>Exports</u>
	(000's tons)			
1984/85	612	7,024	6,640	570
1985/86	416	7,472	6,870	534

	<u>Importations</u>	<u>Production</u>	<u>Utilisation domestique</u>	<u>Exportations</u>
	(en milliers de tonnes)			
1984/85	612	7 024	6 640	570
1985/86	416	7 472	6 870	534

Given the figures before it, it cannot be suggested, therefore, that the Tribunal found material injury in the absence of actual imports. The Tribunal considered actual imports and decided that, absent a price response by Canadian producers, these imports would, as a matter of certainty, have increased in number.

With regard now to the specific issue of potential imports, s. 42 provides that the Tribunal must determine if the subsidization "is likely to cause material injury" (emphasis added). Aside from the text of s. 42 itself, Rule 36 of the Tribunal's Rules of Procedure directs the Tribunal to "examine . . . the actual and potential volume of the . . . subsidized goods imported into Canada" (emphasis added). Given these requirements, it was reasonable for the Tribunal to consider that the potential for increased imports properly formed part of its inquiry.

In *Japan Electrical Manufacturers Association v. Anti-dumping Tribunal*, [1982] 2 F.C. 816, the Federal Court of Appeal stated, in fact, at pp. 818-19:

The inquiry of the Tribunal must relate, therefore, to the goods described in the preliminary determination but is 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.

Potential Imports and the GATT

Turning now to the *GATT*, it is also my conclusion that nothing in Canada's international obligations made it unreasonable for the Tribunal to find as it did. Reading the relevant *GATT* Code provisions, it is reasonable to consider that broad guide-

Compte tenu des chiffres dont il disposait, on ne saurait donc prétendre que le Tribunal a conclu à l'existence d'un préjudice sensible sans qu'il y ait eu d'importations réelles. Au contraire, le Tribunal a pris en considération les importations réelles et a décidé que, si les producteurs canadiens n'avaient pas ajusté leurs prix, il y aurait certainement eu accroissement de ces importations.

Maintenant, en ce qui concerne la question précise des importations éventuelles, l'art. 42 prévoit que le Tribunal doit déterminer si le subventionnement «est susceptible de causer un préjudice sensible» (je souligne). Outre le texte de l'art. 42 lui-même, l'art. 36 des règles de procédure du Tribunal oblige celui-ci à «considérer [...] le volume réel et éventuel de marchandises [...] subventionnées qui ont été importées au Canada» (je souligne). Vu ces exigences, il était raisonnable pour le Tribunal de considérer que la possibilité d'accroissement des importations représentait un facteur dont il convenait de tenir compte dans le cadre de son enquête.

Dans l'arrêt *Japan Electrical Manufacturers Association c. Tribunal antidumping*, [1982] 2 C.F. 816, la Cour d'appel fédérale dit en fait, aux pp. 818 et 819:

L'enquête menée par le Tribunal doit donc se rapporter aux 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.

Les importations éventuelles et le GATT

Pour ce qui est du *GATT*, je conclus également qu'il n'y a dans les obligations internationales du Canada rien qui fait en sorte qu'il était déraisonnable pour le Tribunal d'arriver à la conclusion qu'il a tirée. À la lecture des dispositions pertinen-

lines are provided for assessing material injury and that there is nothing in the agreement to forbid that notice be taken, in a case such as this one, of potential imports. Looking at Article 6 of the *GATT* Code, which governs this case, it is apparent that various factors may be looked at in determining material injury. Consideration, in fact, may notably be given to: a) the volume of subsidized imports, b) the impact of imports on domestic producers, c) the impact of imports on prices, and d) a number of economic factors, including, among others, potential decline in output, sales, productivity and market share. The section itself, which bears repeating, provides:

Article 6

Determination of Injury

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

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

3. The examination of the impact on the domestic industry concerned shall include an evaluation of all relevant economic factors and indices having a bearing on the state of the industry such as actual and potential decline in output, sales, market share, profits, produc-

tes du Code du *GATT*, il est raisonnable de considérer que celui-ci établit des lignes directrices générales pour l'appréciation du préjudice sensible et que l'accord ne s'oppose nullement à ce que les importations éventuelles soient prises en considération dans un cas comme celui qui nous occupe. Si on considère l'article 6 du Code du *GATT*, qui s'applique en l'espèce, il appert qu'on peut tenir compte de divers facteurs en déterminant s'il y a eu préjudice sensible. En fait, peuvent notamment être pris en considération: a) le volume des importations subventionnées, b) l'effet des importations sur les producteurs nationaux, c) l'incidence des importations sur les prix, et d) un certain nombre d'éléments économiques, dont la diminution potentielle de la production, des ventes, de la productivité et de la part du marché. L'article lui-même, qu'il convient de reproduire de nouveau, est ainsi conçu:

Article 6

Détermination de l'existence d'un préjudice

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

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

3. L'examen de l'incidence sur la branche de production nationale concernée comportera une évaluation de tous les éléments et indices économiques pertinents qui influent sur la situation de cette branche, tels que: diminution effective ou potentielle de la production, des

tivity, return on investments, or utilization of capacity; factors affecting domestic prices; actual and potential negative effects on cash flow, inventories, employment, wages, growth, ability to raise capital or investment and, in the case of agriculture, whether there has been an increased burden on Government support programmes. This list is not exhaustive, nor can one or several of these factors necessarily give decisive guidance.

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

In my view, under Article 6 of the Code it was not unreasonable for the Tribunal, in this particular case, to conclude that notice could be taken of potential imports. Where, as in this case, the domestic price, because of the potential for a great influx of relatively cheap imports, is determined by that of actual imports, it was not unreasonable for the Tribunal to conclude that the *GATT* allowed it to consider the potential for substantial loss of market share. Under Article 6 of the *GATT* Code, account may be taken of price undercutting and all relevant economic factors including actual as well as potential decline in profits, productivity, sales, market share, etc. These criteria could reasonably be interpreted as encompassing, in a case such as this one, consideration of the strong potential for increased amounts of subsidized imports.

In the case before us, it has to be remembered, again, that American goods were effectively crossing the border. The Tribunal was faced with actual imports and the certainty, it concluded on the evidence, of a substantial loss of market share, should the Canadian producers fail to meet the prices of imports.

ventes, de la part de marchés, des bénéfices, de la productivité, du rendement des investissements ou de l'utilisation des capacités; éléments qui influent sur les prix intérieurs; effets négatifs, effectifs ou potentiels, sur le flux de liquidités, les stocks, l'emploi, les salaires, la croissance, la possibilité de se procurer des capitaux ou l'investissement et, s'agissant de l'agriculture, point de savoir s'il y a eu accroissement de la charge qui pèse sur les programmes gouvernementaux de soutien. Cette liste n'est pas exhaustive, et un seul ni même plusieurs de ces éléments ne constitueront pas nécessairement une base de jugement déterminante.

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

À mon avis, selon l'article 6 du Code, il n'était pas déraisonnable pour le Tribunal de conclure en l'espèce qu'il pouvait tenir compte d'importations éventuelles. Lorsque, comme c'est le cas ici, le prix sur le marché intérieur, en raison de la possibilité d'une affluence importante d'importations relativement bon marché, est déterminé par celui des importations réelles, il n'était pas déraisonnable pour le Tribunal de conclure que le *GATT* lui permettait de prendre en considération la possibilité d'une perte importante de part du marché. Aux termes de l'article 6 du Code du *GATT*, on peut tenir compte de la sous-cotation du prix et de tous les éléments économiques pertinents, dont la diminution effective et aussi potentielle des profits, de la productivité, des ventes, de la part du marché, etc. Ces critères pouvaient raisonnablement être interprétés comme permettant, dans une affaire comme celle-ci, de tenir compte de la forte possibilité d'un accroissement des importations subventionnées.

Il faut encore une fois se rappeler qu'en l'espèce des marchandises américaines franchissaient effectivement la frontière. Le Tribunal se trouvait confronté à des importations réelles et à la certitude, a-t-il inféré de la preuve, d'une perte importante de part du marché au cas où les producteurs canadiens ne régleraient pas leurs prix sur ceux des importations.

Having determined that the Tribunal's interpretation of the *GATT* with regard to potential imports was not unreasonable, I turn now to the related question of whether a finding of material injury must necessarily rest on an increase in the amount of subsidized goods crossing the border.

Increase in the Amount of Imports

In his dissenting judgment in the Court of Appeal, MacGuigan J. concluded that the *GATT* Code forbids a finding of material injury absent an increase in the amount of imports. He stated at p. 557:

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

With all due respect, I would disagree that this is the only reasonable interpretation of the *GATT* Code. While an increase in imports is a factor to be weighed in making a determination of material injury, paragraph 2 of Article 6 of the Code lists a number of factors and concludes: "No one or several of these factors can necessarily give decisive guidance".

In the United States, the view that an increase in the amount of imports is not determinative has gained acceptance. In *British Steel Corp. v. U.S.*, 6 I.T.R.D. 1065 (1984), for example, the U.S. Court of International Trade upheld a finding of material injury despite relatively low levels of imports. In discussing the lack of correlation between price depression and import volume, the Court observed at p. 1072:

Ayant décidé que le Tribunal n'a pas donné au *GATT* une interprétation déraisonnable relativement aux importations éventuelles, je me penche maintenant sur la question connexe de savoir si une conclusion à l'existence d'un préjudice sensible doit nécessairement reposer sur une augmentation de la quantité de marchandises subventionnées qui franchissent la frontière.

L'accroissement des importations

Dans les motifs de dissidence qu'il a rédigés en Cour d'appel, le juge MacGuigan conclut que le Code du *GATT* interdit de conclure à l'existence d'un préjudice sensible en l'absence d'un accroissement des importations. Il dit, à la p. 557:

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

Je ne puis en toute déférence accepter qu'il s'agit là de la seule interprétation raisonnable du Code du *GATT*. Bien que l'augmentation des importations soit un facteur à prendre en considération pour déterminer s'il y a eu préjudice sensible, le paragraphe 2 de l'article 6 du Code énumère un certain nombre de facteurs et conclut: «Un seul ni même plusieurs de ces éléments ne constitueront pas nécessairement une base de jugement déterminante».

Aux États-Unis, le point de vue selon lequel l'augmentation des importations n'est pas déterminante a su s'imposer. Dans l'affaire *British Steel Corp. v. U.S.*, 6 I.T.R.D. 1065 (1984), par exemple, la Court of International Trade des États-Unis a maintenu une conclusion à l'existence d'un préjudice sensible en dépit du volume relativement faible des importations. Parlant de l'absence de corrélation entre la baisse des prix et le volume des importations, la cour fait remarquer, à la p. 1072:

The Court agrees with the contention of the Commission that an absence of a direct correlation between price depression and the volume of imports does not necessarily exonerate the imports as a causal factor of the price depression. The statute's causation prerequisite to an affirmative injury determination is satisfied if the subsidized imports contribute, even minimally, to the conditions of the domestic industry, and the Commission is precluded from weighing the causes of injury.

That view is echoed in "Injury Determinations by the United States International Trade Commission in Antidumping and Countervailing Duty Proceedings" in (1984), 16 *N.Y.U.J. Int'l L. & Pol.* 749, where, addressing the U.S. legislation, A. P. Victor writes at pp. 756-57:

The Act sets forth with particularity the indicia of injury the ITC must examine in determining whether a domestic industry is materially injured by reason of imports. These indicia are: (1) the volume of imports; (2) the effect of imports on prices in the United States for like products; and (3) the impact of imports on domestic producers of like products. The presence or absence of any of these factors is not determinative of the Commission's decision with regard to injury. The legislative history of the Act makes clear that the "significance of the various factors affecting an industry [depends] upon the facts of each particular case".

Having regard to the broad wording of the *GATT* provisions, it was not unreasonable and was therefore open to the Tribunal to make a finding of material injury even in the absence of an increase in the amount of imports. MacGuigan J.'s assertion to the contrary must accordingly be rejected.

c) The Finding of "Material Injury"

One of the appellants' main contentions in this case was that the Tribunal reached its decision in the absence of any cogent evidence to support its conclusion of material injury. The appellants suggested that there was no objective evidence upon which it could be shown that greater amounts of imports would flow into Canada and that the

[TRANSDUCTION] La cour retient l'argument de la Commission suivant lequel l'absence de corrélation directe entre la baisse des prix et le volume des importations n'écarte pas nécessairement les importations comme facteur causant la baisse des prix. La condition préalable de l'existence d'un lien de causalité qu'impose la loi pour qu'il y ait une conclusion à un préjudice réel est remplie dès que les importations subventionnées contribuent, fût-ce très peu, à la création des conditions régnant au sein de l'industrie nationale, et à ce moment-là il n'est pas permis à la Commission de soupeser les causes du préjudice.

Ce point de vue est repris dans «Injury Determinations by the United States International Trade Commission in Antidumping and Countervailing Duty Proceedings», à (1984), 16 *N.Y.U.J. Int'l L. & Pol.* 749, où A. P. Victor écrit au sujet de la loi américaine, aux pp. 756 et 757:

[TRANSDUCTION] La Loi expose en détail les indices du préjudice que l'ITC doit examiner pour déterminer si des importations causent un préjudice sensible à une branche de production nationale. Ces indices sont les suivants: (1) le volume des importations, (2) l'incidence des importations sur le prix de produits similaires aux États-Unis, et (3) l'effet des importations sur les producteurs nationaux de marchandises similaires. L'existence ou l'inexistence d'un de ces facteurs n'est pas déterminante dans la décision que rend la Commission relativement au préjudice. L'historique législatif de la Loi révèle clairement que «l'importance des divers facteurs influant sur une branche de production [est fonction] des faits de chaque affaire».

Compte tenu de la formulation générale des dispositions du *GATT*, il n'était pas déraisonnable pour le Tribunal de conclure à l'existence d'un préjudice sensible même en l'absence d'un accroissement des importations, et il lui était donc loisible de le faire. L'assertion contraire du juge MacGuigan est en conséquence à rejeter.

c) La conclusion à l'existence d'un «préjudice sensible»

L'un des principaux moyens invoqués par les appelantes en l'espèce est que le Tribunal a rendu sa décision en l'absence d'éléments de preuve convainquants étayant sa conclusion à l'existence d'un préjudice sensible. Les appelantes ont fait valoir qu'il n'existait aucune preuve objective tendant à établir qu'il y aurait eu un accroissement des

Tribunal, in this case, simply ignored the *SIMA* and *GATT* requirement that there be a causal link between injury and subsidized imports.

In the factum which they presented to this Court, the appellants St. Lawrence Starch Company Ltd. et al. state, at pp. 25-26:

The material injury to Canadian producers, the price drop in corn in the period following the 1985 Farm Bill, was caused not by threatened imports but by the fall in the world price of corn. Thus there is no nexus or causal link between subsidized imports (or threatened imports) and the material injury, the fall in the price.

The Tribunal was obliged, by section 42 of the *SIMA*, to determine if the subsidization of goods "has caused, is causing or is likely to cause material injury". Except for the bare finding that there would have been past injury (which was based on a threat of imports), there were no facts and no evidence before the Tribunal upon which to base a finding of material injury in the future.

Upon close examination of the Tribunal's decision, I must disagree with the appellants that there was no evidence in this case upon which a finding of material injury could be made.

With respect first to price, there was evidence before the Tribunal that the world price corresponded to the American price, which, in turn, determined the Canadian price. At the very outset of its analysis, the Tribunal noted (at p. 15):

There was considerable evidence presented to the Tribunal concerning the nature and function of the Chicago market. It was given in evidence that the Chicago Board of Trade is the principal grain exchange, where prices are determined [*sic*] by open market bids and offers for corn and other grains and oilseeds; that is, the spot and futures [*sic*] prices for corn established by the trading activity at the Chicago Board of Trade are the prices looked to by all corn traders, not only in the U.S., but also in many other parts of the world.

importations au Canada, et que le Tribunal en l'espèce a simplement fait abstraction de l'exigence imposée par la *LMSI* et le *GATT* qu'il y ait un lien de causalité entre le préjudice subi et les importations subventionnées.

Dans le mémoire qu'elles ont présenté à notre Cour, les appelantes St. Lawrence Starch Company Ltd. et autres affirment, aux pp. 25 et 26:

[TRADUCTION] Le préjudice sensible subi par les producteurs canadiens, savoir la baisse du prix du maïs au cours de la période qui a suivi l'adoption du Farm Bill de 1985, a été causé non pas par la menace d'importations mais bien par la chute du prix mondial du maïs. Il n'existe donc aucun lien de causalité entre les importations subventionnées (ou la menace d'importations) et le préjudice sensible, c'est-à-dire la baisse du prix.

Le Tribunal était tenu aux termes de l'art. 42 de la *LMSI* de décider si le subventionnement de marchandises «cause, a causé, ou est susceptible de causer un préjudice sensible». Mis à part la simple conclusion qu'il y aurait eu un préjudice dans le passé (conclusion fondée sur la menace d'importations), le Tribunal ne disposait d'aucun fait ni aucun élément de preuve pouvant justifier une conclusion qu'un préjudice sensible serait causé à l'avenir.

Un examen minutieux de la décision du Tribunal me contraint à rejeter le point de vue des appelantes qu'il n'y a, en l'espèce, aucun élément de preuve susceptible de justifier une conclusion à l'existence d'un préjudice sensible.

Premièrement, en ce qui concerne le prix, on a produit devant le Tribunal des éléments de preuve établissant que le prix mondial correspondait au prix américain qui, à son tour, déterminait le prix canadien. Au tout début de son analyse, le Tribunal fait remarquer (à la p. 11):

Beaucoup d'éléments de preuve ont été présentés au Tribunal concernant la nature et les fonctions du marché de Chicago. Il a été établi que le Chicago Board of Trade est le principal marché du commerce des grains et que les prix y sont déterminés par appels d'offres et soumissions sur le marché libre pour le maïs et d'autres céréales et graines oléagineuses. Ainsi, les prix courants et futurs du maïs fixés par l'activité au Chicago Board of Trade sont les prix auxquels se reportent tous les commerçants de maïs, non seulement aux États-Unis, mais aussi dans de nombreux endroits du monde.

On the evidence before it, the Tribunal rejected the appellants' suggestion that injury to Canadian producers was caused by low world prices and that such were independent of U.S. policies and programs. The Tribunal stated (at p. 19):

The Tribunal heard considerable argument that prices are established in response to world supply-and-demand conditions; that the lower prices are a result of excess world supply rather than the operation of the U.S. programmes; and that the excess supply results from increased production in countries other than the U.S. Such argument, in the view of the majority of the panel, belies the realities of the situation . . . the productive capacity of the U.S., and thus its ability to exert influence on the international market, is shown to be overwhelming.

and further (at p. 20):

From the evidence, the majority of the panel is persuaded that the dramatic decline in the international price for grain corn is, in very large measure, a direct consequence of the provisions of the 1985 Farm Bill; in fact, one of the announced [*sic*] objectives of the Bill was to make U.S. corn more competitive. But this competitiveness must be interpreted in the context of many years of continued subsidies to U.S. corn producers. Because of the open nature of the Canadian market these lower prices were transferred to Canada, with substantial adverse effect on Canadian producers.

Given these observations by the majority of the Tribunal, I cannot adhere to the view that there was no evidence, with respect to price, indicating that material injury had been caused, was caused and was likely to be caused to corn producers in Canada. Having regard to the evidence before the Tribunal, it cannot be said that its finding of a causal link between American price and injury to the Canadian market was patently unreasonable.

In saying this, I also dismiss the suggestion that there was no indication that a greater amount of imports would enter Canada absent a price adjustment by domestic producers. In his dissenting judgment, MacGuigan J. stated, at p. 560:

Se fondant sur la preuve produite devant lui, le Tribunal a rejeté la prétention des appelantes que le préjudice subi par les producteurs canadiens a été causé par la faiblesse des prix mondiaux et que les politiques et les programmes américains n'avaient rien à voir avec ceux-ci. Le Tribunal dit (à la p. 15):

Le Tribunal a entendu beaucoup d'arguments qui avaient pour objet de faire valoir les points suivants: les prix sont établis en fonction de l'offre et de la demande mondiales; les prix plus faibles résultent d'une offre mondiale excessive plutôt que du fonctionnement des programmes américains; et l'offre excessive résulte de la production accrue dans les pays autres que les États-Unis. De l'avis de la majorité du jury, de tels arguments ne correspondent pas à la réalité [...] la capacité de production des États-Unis apparaît comme accablante, tout comme, par conséquent, leur capacité d'influencer le marché international.

Puis, il ajoute (à la p. 16):

Se fondant sur les témoignages reçus, la majorité du jury est persuadé que la baisse spectaculaire du prix international du maïs-grain est, dans une très large mesure, une conséquence directe des dispositions du Farm Bill de 1985; en fait, l'un des objectifs déclarés du Farm Bill était d'accroître la compétitivité du maïs américain. Pour comprendre cet objectif, il faut savoir que les producteurs américains de maïs sont subventionnés depuis de nombreuses années. Comme le marché canadien est ouvert, ces prix plus faibles se sont répercutés au Canada et ont eu des conséquences fâcheuses d'envergure pour nos producteurs.

Compte tenu de ces observations du Tribunal à la majorité, je ne puis souscrire au point de vue selon lequel il n'y avait, relativement au prix, aucun élément de preuve établissant qu'un préjudice sensible était causé, avait été causé et était susceptible d'être causé aux producteurs de maïs au Canada. Compte tenu de la preuve produite devant le Tribunal, on ne peut pas dire que sa conclusion à l'existence d'un lien de causalité entre le prix américain et le préjudice causé au marché canadien était manifestement déraisonnable.

En même temps, je rejette également l'idée qu'il n'y avait aucune indication que les importations au Canada se feraient plus nombreuses si les producteurs canadiens n'ajustaient pas leurs prix. Dans ses motifs de dissidence, le juge MacGuigan dit, à la p. 560:

The conclusion of material injury to Canadian producers in the absence of a price response by them is not a simply observed fact, but would require an inference to be drawn from the evidence. Not only did the Tribunal not consider at all the availability of American corn for export to Canada . . . or the proportion of the Canadian market that could be affected after the exemptions allowed for grain corn for consumption in British Columbia and for yellow and white dent corn for snack food and tortilla manufacturers, but it also did not establish the fundamental point that low Canadian prices in the future would arise from subsidized American imports and not from world conditions.

In my opinion, MacGuigan J.'s reading of the Tribunal's decision is too narrow. In the course of giving its reasons, the majority of the Tribunal, in point of fact, made quite clear that there was a large surplus in American stocks and that this surplus would only diminish over a long period of time. It stated (at p. 20):

There is every indication that present conditions will persist for some time. Even with more onerous acreage set-asides, U.S. production is unlikely to be brought into balance with current demand much before the 1988/89 crop year. Disposal of the existing burdensome stocks would seem to require even more time.

Further, the Tribunal observed that the United States was the only viable source for imported grain corn. It stated (at p. 15):

Grain-corn movement between Canada and the U.S. is essentially unrestricted, save for duty and transportation costs. Because of the requirements of the Plant Quarantine Act and the Animal Disease and Protection Act, the U.S. is currently the only viable source for imported grain corn.

In my opinion, it was not unreasonable for the Tribunal to infer in this case, given the open nature of the Canadian market and given that the United States is the only viable source for imports, that American stocks not used for domestic consumption would have flowed into Canada in greater amounts. It could reasonably assume that Canadian buyers will purchase the products at issue at the lowest price available, and that, absent an appropriate price response by Canadian producers, a significant amount of American goods would penetrate the Canadian market. Given these

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

À mon avis, le juge MacGuigan donne à la décision du Tribunal une interprétation trop étroite. En exposant ses motifs, le Tribunal à la majorité souligne en fait très clairement l'existence d'un surplus important de stocks américains qui ne diminuera pas avant longtemps. Voici ce qu'il affirme (à la p. 16):

Tout indique que les conditions actuelles se maintiendront pendant quelques (*sic*) temps. Même avec des mises hors production plus pénibles, il est peu probable que la production américaine puisse être alignée sur la demande longtemps avant la campagne agricole de 1988/1989. Il semble qu'il faudra encore plus de temps pour se débarrasser des stocks encombrants accumulés.

Le Tribunal fait remarquer en outre que les États-Unis représentent la seule source viable de maïs-grain importé (à la p. 11):

Le commerce du maïs-grain entre le Canada et les États-Unis se fait essentiellement sans restrictions, exception faite des droits et des frais de transport. En raison des exigences de la Loi sur la quarantaine des plantes et de la Loi sur les maladies et la protection des animaux, les États-Unis sont actuellement la seule source viable de maïs-grain pour le Canada.

Il n'était pas déraisonnable, selon moi, que le Tribunal infère en l'espèce, compte tenu de la nature ouverte du marché canadien et étant donné que les États-Unis sont la seule source viable d'importations, que les stocks américains qui n'étaient pas consommés dans ce pays seraient entrés au Canada en plus grande quantité. Il pouvait raisonnablement supposer que les acheteurs canadiens se procureraient au plus bas prix possible les produits en cause et qu'en l'absence d'un ajustement approprié des prix par les producteurs canadiens, une quantité importante de marchandi-

circumstances, I accordingly find that the Tribunal's reasoning and conclusions were not unreasonable and should not be disturbed.

I would add one final observation. In the course of these reasons, I have at times dealt in some detail with the manner in which the Tribunal arrived at its conclusion. Unlike my colleague, Wilson J., I do not think that the Tribunal's references to the provisions of the *GATT*, as well as all other aspects of the reasoning by which it arrived at its interpretation of *SIMA*, are totally irrelevant to a determination of an application for judicial review. With respect, I do not understand how a conclusion can be reached as to the reasonableness of a tribunal's interpretation of its enabling statute without considering the reasoning underlying it, and I would be surprised if that were the effect of this Court's decision in *C.U.P.E.*, *supra*. I would however note that this consideration must be undertaken in light of the overall question for determination, namely, whether or not the interpretation ultimately arrived at is patently unreasonable.

VII. Disposition

For the above reasons, I would dismiss the appeals with costs in this Court and the court below.

Appeals dismissed.

Solicitors for the appellant American Farm Bureau Federation: Fasken Campbell Godfrey, Toronto.

Solicitors for the appellants St. Lawrence Starch Co. et al.: Gottlieb, Kaylor & Stocks, Montréal.

Solicitors for the interveners Ontario Corn Producers' Association et al.: McCarthy Tétrault, Ottawa.

Solicitors for the interveners British Columbia Division, Canadian Feed Industry Association et al.: McMaster Meighen, Ottawa.

ses américaines envahirait le marché canadien. Cela étant, je conclus que le raisonnement et les conclusions du Tribunal ne sont pas déraisonnables et qu'il n'y a pas lieu d'y toucher.

J'aimerais faire une dernière observation. Dans les présents motifs, j'ai parfois traité en détail la façon dont le Tribunal est arrivé à sa conclusion. Toutefois, contrairement à ma collègue le juge Wilson, je ne crois pas que les mentions des dispositions du *GATT* par le Tribunal, ainsi que tous les autres aspects du raisonnement qu'il a tenu pour arriver à son interprétation de la *LMSI*, n'aient aucune pertinence pour statuer sur la demande de contrôle judiciaire. En toute déférence, je ne comprends pas comment on peut arriver à une conclusion sur le caractère raisonnable de l'interprétation que le Tribunal a donnée à sa loi habilitante sans tenir compte du raisonnement qui la sous-tend et je serais surpris si c'était là l'effet du jugement de notre Cour dans l'affaire *S.C.F.P.*, précitée. Toutefois, je suis d'avis de souligner que cet examen doit être effectué en fonction de la question globale à trancher, savoir si l'interprétation finalement donnée est manifestement déraisonnable.

f VII. Dispositif

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis de rejeter les pourvois avec dépens en notre Cour et en Cour d'appel.

g *Pourvois rejetés.*

Procureurs de l'appelante American Farm Bureau Federation: Fasken Campbell Godfrey, Toronto.

Procureurs des appelantes St. Lawrence Starch Co. et autres: Gottlieb, Kaylor & Stocks, Montréal.

Procureurs des intervenantes Ontario Corn Producers' Association et autres: McCarthy Tétrault, Ottawa.

Procureurs des intervenantes la Division de la Colombie-Britannique de l'Association canadienne des industries de l'alimentation animale et autres: McMaster Meighen, Ottawa.