

In re Anti-dumping Tribunal and re transparent sheet glass

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, July 4, 5, 6, 7, and August 4, 1972.

Judicial review—Certiorari—Anti-dumping Tribunal—Chairman of tribunal former adviser to litigants—Chairman absent from hearings but signs decision—No actual bias—Reasonable apprehension of bias—Signed order not removed into Court—Certiorari refused—Federal Court Act, section 18.

Civil rights—Evidence—Bill of Rights—Documents obtained from persons in inquiry under Combines Investigation Act—Admissible against persons in civil proceedings.

Crown—Certiorari—Right of Attorney General to writ of certiorari—Federal Court Act, section 18.

B was appointed chairman of the Anti-dumping Tribunal on January 1, 1969, and a vice-chairman and one other member were appointed at the same time. For several years prior to his appointment *B* had been employed as a consultant by two Canadian manufacturers of sheet glass, for whom he had made representations to governmental authorities with respect to alleged dumping of imported sheet glass into Canada. On his appointment to the Tribunal *B* terminated his employment with his two clients and while he made no further representations on their behalf he did advise them concerning a complaint of dumping made by them. The complaint was brought before the Tribunal in February 1970. *B* informed the other two members of the Tribunal of his association with the Canadian companies and, pursuant to section 23(1)(a) of the *Anti-dumping Act*, R.S.C. 1970, c. A-15, assigned the other two members to conduct hearings on the complaint. These took place in February 1970 and *B* was not present. On March 13, 1970, the other two members ordered that anti-dumping duty be assessed against imported sheet glass. At the request of the vice-chairman *B* read the final draft of their decision and made three grammatical changes which did not affect its substance. *B* signed the decision of the other two members in the mistaken belief that the signatures of all three members were necessary. The decision signed by all three members was forwarded to the Deputy Minister of Customs and Excise and an unsigned copy of the order was retained in the records of the Tribunal (which is a court of record). On a motion for *certiorari* by the Attorney General under section 18 of the *Federal Court Act* to quash the decision, the unsigned copy of the decision was removed into this Court.

Held, the motion must be dismissed. While actual bias by *B* was not established, he was disqualified from participating in the making of the decision because of his relationship to the complainants which gave rise to a reasonable apprehension of bias and moreover because he was not present at the hearing. In signing the decision he adopted it as his own and accordingly it ought to be quashed. Since, however, the

In re le Tribunal antidumping et le verre à vitre transparent

Division de première instance; le juge Cattanach—Ottawa, les 4, 5, 6 et 7 juillet et le 4 août 1972.

Examen judiciaire—Certiorari—Tribunal antidumping—Le président du tribunal était l'ancien conseiller d'une partie—Le président ne participe pas aux audiences mais signe la décision—Nulle partialité de fait—Vraisemblance de partialité—La décision signée n'est pas transmise à la Cour—Demande en certiorari rejetée—Loi sur la Cour fédérale, article 18.

Libertés fondamentales — Preuve — Déclaration des droits—Documents obtenus de certaines personnes au cours d'une enquête menée en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions—Admissibles en preuve dans des procès civils.

Couronne—Certiorari—Droit du procureur général d'obtenir un bref de certiorari—Loi sur la Cour fédérale, article 18.

B a été nommé président du Tribunal antidumping le 1^{er} janvier 1969. Un vice-président et un autre membre ont aussi été nommés à cette date. Avant sa nomination, *B* avait travaillé pendant plusieurs années comme conseiller auprès de producteurs canadiens de verre à vitre, au nom desquels il avait fait des démarches auprès de certains fonctionnaires du gouvernement relativement au prétendu dumping de verre à vitre au Canada. *B* a cessé de travailler pour ses deux clients lorsqu'il a été nommé président du Tribunal et, bien qu'il n'ait fait aucune nouvelle démarche en leur nom, il les a conseillés relativement à une plainte de dumping qu'ils ont déposée. Le Tribunal a entendu la plainte en février 1970. *B* a informé les autres membres du Tribunal des rapports qu'il avait eus avec les deux compagnies canadiennes et, conformément à l'article 23(1)a) de la *Loi anti-dumping*, S.R.C. 1970, c. A-15, il a désigné les deux autres membres pour entendre la plainte. Les audiences ont eu lieu en février 1970, en l'absence de *B*. Le 13 mars 1970, les deux autres membres ont ordonné qu'un droit antidumping soit établi relativement au verre à vitre. A la demande du vice-président, *B* a lu le texte final de la décision et y a apporté trois modifications d'ordre grammatical qui n'altéraient en rien le sens du texte. *B* a signé la décision des deux autres membres, croyant, à tort, que la signature des trois membres était requise. La décision signée par les trois membres a été transmise au sous-ministre (douanes et accise) et une copie ne portant aucune signature a été déposée dans le dossier du Tribunal (qui est une cour d'archives). Le procureur général a déposé une requête en *certiorari* en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* aux fins de faire annuler la décision et cette Cour a été saisie par voie d'évocation de la décision non signée.

Arrêt: (1) il y a lieu de rejeter la requête. Bien qu'il n'ait pas été établi que *B* avait agi avec partialité, il n'était pas apte à participer à l'élaboration de la décision du fait que ses relations antérieures avec les plaignants faisaient croire à une vraisemblance de partialité et parce qu'il n'avait pas participé aux audiences. En signant la décision, il souscrit à celle-ci et, par suite, elle doit être annulée. Toutefois, vu

copy of the decision removed into this Court was unsigned, *certiorari* could not be granted.

R. v. Sussex Justices [1924] 1 K.B. 256; *Ghirardosi v. Min. of Highways (B.C.)* [1966] S.C.R. 367; *R. v. Huntingdon Confirming Authority* [1929] 1 K.B. 698; *Hughes v. Seafarers' International Union* (1962) 31 D.L.R. (2d) 441, referred to; *R. v. Nat Bell Liquors Ltd.* [1922] 2 A.C. 128; *R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal* [1952] 1 K.B. 338, applied.

Held also, nothing in the *Canadian Bill of Rights* rendered inadmissible as evidence in these proceedings documents obtained by the Attorney General from the premises of the two Canadian manufacturers in the course of an inquiry under the *Combines Investigation Act*.

Held also, although not specifically authorized to institute *certiorari* proceedings by section 18 of the *Federal Court Act*, the Attorney General, nevertheless, retains his common law right to apply for the writ. *Certiorari* is issued as a matter of course on the application of the Attorney General.

CERTIORARI application under section 18 of the *Federal Court Act* to quash decision of Anti-dumping Tribunal.

C. R. O. Munro, Q.C., D. H. Ayles, Q.C., and Robert Vincent for Attorney General of Canada.

Gordon Henderson, Q.C. for William W. Buchanan.

Gordon Killeen and J. Shields for Anti-dumping Tribunal.

R. A. Smith, Q.C. for Canadian Pittsburgh Industries Ltd.

H. Soloman, Q.C. for Glassexport Ltd.

J. F. Howard and D. J. Brown for Pilkington Bros. (Canada) Ltd.

CATTANACH J.—By notice of motion, dated May 4, 1972, it was moved on behalf of the Attorney General of Canada, pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.) (1) for an order removing into this Court the finding or decision of the Anti-dumping Tribunal made on March 13, 1970 with respect to transparent sheet glass from Czechoslovakia, East Germany, Poland, the Union of Soviet Socialist Republics and Romania and all other matters, things and documents incidental or relevant thereto and all other papers and matters in connection there-

que la décision dont la Cour a été saisie par voie d'évocation n'était pas signée, la requête en *certiorari* doit être rejetée.

Arrêts cités: *R. c. Sussex Justices* [1924] 1 K.B. 256; *Ghirardosi c. Le min. de la Voirie (C.-B.)* [1966] R.C.S. 367; *R. c. Huntingdon Confirming Authority* [1929] 1 K.B. 698; *Hughes c. Seafarers' International Union* (1962) 31 D.L.R. (2^e) 441; arrêts suivis: *R. c. Nat Bell Liquors Ltd.* [1922] 2 A.C. 128; *R. c. Northumberland Compensation Appeal Tribunal* [1952] 1 K.B. 338.

(2) Nulle disposition de la *Déclaration canadienne des droits* n'interdit d'admettre en preuve, dans la présente affaire, des documents saisis par le procureur général du Canada dans les locaux des deux producteurs canadiens dans le cadre d'une enquête en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

(3) Bien que l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne donne pas expressément au procureur général le pouvoir d'instituer des procédures en *certiorari*, il est néanmoins toujours fondé, en vertu de la *common law*, à déposer une requête en *certiorari*. Les brefs de *certiorari* sont accordés sur demande au procureur général.

DEMANDE en *certiorari* en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* visant à faire annuler une décision du Tribunal antidumping.

C. R. O. Munro, c.r., D. H. Ayles, c.r., et Robert Vincent pour le procureur général.

Gordon Henderson, c.r. pour William W. Buchanan.

Gordon Killeen et J. Shields pour le Tribunal antidumping.

R. A. Smith, c.r. pour la Canadian Pittsburgh Industries Ltd.

H. Soloman, c.r. pour la Glassexport Ltd.

J. F. Howard et D. J. Brown pour la Pilkington Bros. (Canada) Ltd.

LE JUGE CATTANACH—Par avis de requête du 4 mai 1972, il a été demandé à la Cour, au nom du procureur général du Canada, en application de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, c. 10 (2^e Supp.) (1) de rendre une ordonnance la saisissant, par voie d'évocation, de la conclusion ou décision du Tribunal antidumping prononcée le 13 mars 1970 relativement à du verre à vitre transparent importé de Tchecoslovaquie, d'Allemagne de l'Est, de Pologne, d'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et de Roumanie, de toutes autres pièces et documents s'y rappor-

with and all things touching the same as fully and entirely as they remain in its custody and (2) for an order or judgment quashing the finding or decision of the Anti-dumping Tribunal on the grounds that

(a) the Chairman of the said Tribunal participated in the making of the decision although he had an interest in its subject matter;

(b) the Chairman of the said Tribunal participated in the making of the decision although he had, or may have had, by reason of his association with the Canadian firms whose complaint in writing led to the institution of the proceedings under the *Anti-dumping Act*, a bias in their favour; and

(c) the Chairman of the said Tribunal participated in the making of the decision although he was not present at the hearing at which evidence was adduced and argument advanced on behalf of the interested parties.

The notice of motion was supported by affidavits of

(1) Robert Kerr Paterson, an officer of the Customs and Excise Division of the Department of National Revenue, who swore that he knew William Buchanan, who became Chairman of the Anti-dumping Tribunal, that he, the affiant, was concerned with a complaint lodged by Pilkington Brothers (Canada) Ltd. and Canadian Pittsburgh Industries Limited with respect to the dumping in Canada of window glass imported from communist countries of Eastern Europe, which complaint was being investigated and which led to a preliminary determination of dumping by the Deputy Minister on December 15, 1969, that on more than one occasion in 1969 he discussed with William Buchanan the valuation of glass so imported but was unable to recall the particular nature of those discussions or whether Mr. Buchanan personally attended at his office or called by telephone.

(2) Murray Joseph Patrick Collins, also an officer in the Customs and Excise Division of the Department of National Revenue who swore that on many occasions in 1968, and in

tant ou en étant la conséquence, de toutes autres pièces et questions connexes et de toutes choses y relatives se trouvant sous la garde de celui-ci et (2) de rendre une ordonnance ou un jugement annulant la conclusion ou décision du Tribunal antidumping, aux motifs que

a) le président dudit Tribunal a participé à l'élaboration de la décision, bien qu'il eût des intérêts dans l'objet de celle-ci;

b) le président dudit Tribunal a participé à l'élaboration de ladite décision bien qu'il ait eu ou ait pu avoir tendance à favoriser les compagnies canadiennes dont la plainte écrite a abouti à l'institution de procédures en vertu de la *Loi antidumping*, du fait de son association avec elles; et

c) le président dudit Tribunal a participé à l'élaboration de la décision, bien qu'il n'ait pas participé à l'audience au cours de laquelle la preuve et les plaidoiries ont été présentées au nom des parties en cause.

L'avis de requête était appuyé par des affidavits de

(1) Robert Kerr Paterson, agent de la division des douanes et accise du ministère du Revenu national. Il a déclaré sous serment ce qui suit: il connaît William Buchanan, qui a été nommé président du Tribunal antidumping; lui-même, auteur de l'affidavit, a eu à connaître d'une plainte de la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. et de la Canadian Pittsburgh Industries Limited, relative au dumping au Canada de verre à vitre importé des pays communistes de l'Europe de l'Est; cette plainte a été examinée et elle a abouti à une détermination préliminaire de dumping du sous-ministre, le 15 décembre 1969; à plusieurs reprises, en 1969, il a discuté avec William Buchanan de l'évaluation du verre ainsi importé, mais il ne se souvient pas des propos précis qu'ils ont échangés; il a également oublié si M. Buchanan lui a rendu visite en personne à son bureau ou s'il lui a parlé au téléphone.

(2) Murray Joseph Patrick Collins, également agent de la division des douanes et accise du ministère du Revenu national. Il a déclaré sous serment ce qui suit: à de nom-

earlier years, Mr. Buchanan on behalf of his clients, Pilkington Brothers (Canada) Ltd. and Canadian Pittsburgh Industries Limited, discussed with him the inroads being made in the Canadian market for sheet glass by imports of that product from communist countries of Eastern Europe, that the purpose of those discussions was to persuade the Department to adopt a method for determining the value for duty of these imports which would afford greater tariff protection to his clients by increasing the value for duty so that greater regular duty would be payable and so that dumping duty would be payable under the then applicable legislation, and appended to his affidavit as an exhibit was a letter dated February 21, 1968 addressed to the affiant by Mr. Buchanan setting forth those representations;

(3) Charles Douglas Arthur, who was the Secretary of the Anti-dumping Tribunal at the relevant dates, and appended to his affidavit as an exhibit was a "true Xerox copy of the decision of the Anti-dumping Tribunal", in the matter of the inquiry as to material injury under section 16 of the *Anti-dumping Act* with respect to transparent glass from the Eastern European countries, which decision bore date of March 13, 1970 and bore at the end of the signature of W. W. Buchanan, as Chairman, J. P. C. Gauthier, as member, B. G. Barrow, as member and the signature of the affiant as witness to the foregoing signatures; that the public hearings were held on February 2, 3, 4, 5 and 6, 1970 at which Mr. Buchanan was not present;

(4) Ronald A. Davis, a senior field examiner in the Taxation Branch, Department of National Revenue, who swore that on April 13, 1972 he examined the records of billings by Mr. Buchanan "for the year 1969", that he found (a) an invoice dated February 8, 1969 directed to Canadian Pittsburgh Industries endorsed "Re: Value for duty on sheet glass from Iron Curtain Countries and far east" in the amounts of \$375 for fees and \$19.75 for expenses and (b) an invoice dated March 1, 1969 directed to Pilkington Brothers

breuses reprises, en 1968 et au cours des années antérieures, M. Buchanan a discuté avec lui, au nom de ses clients, la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. et la Canadian Pittsburgh Industries Limited, des pénétrations que les importations de verre à vitre des pays communistes d'Europe de l'Est faisaient dans le marché canadien; ces discussions avaient pour but de convaincre le ministère de suivre, dans la détermination de la valeur imposable du produit importé, une méthode qui procurerait à ses clients une meilleure protection douanière en augmentant la valeur imposable de manière que les droits de douane ordinaires soient plus élevés et qu'un droit antidumping soit exigible aux termes de la loi alors en vigueur; une lettre du 21 février 1968, qu'avait adressée M. Buchanan à l'auteur de l'affidavit et faisant état de ces démarches, a été jointe à l'affidavit;

(3) Charles Douglas Arthur, secrétaire du Tribunal antidumping aux dates qui nous intéressent; il a joint à son affidavit une [TRADUCTION] «copie Xerox conforme de la décision du Tribunal antidumping», rendue dans l'enquête qui a porté sur la question de savoir s'il y a eu un préjudice sensible aux termes de l'article 16 de la *Loi antidumping* dans le cas du verre transparent importé des pays d'Europe de l'Est, décision datée du 13 mars 1970 et signée de M. W. W. Buchanan, président, J. P. C. Gauthier, membre, et B. G. Barrow, membre; lesdites signatures sont attestées par celle de l'auteur de l'affidavit; des audiences publiques ont été tenues les 2, 3, 4, 5 et 6 février 1970 et M. Buchanan n'y était pas présent;

(4) Ronald A. Davis, examinateur senior sur place du ministère du Revenu national, impôt. Il a déclaré sous serment ce qui suit: le 13 avril 1972, il a examiné les dossiers de facturation de M. Buchanan [TRADUCTION] «pour l'année 1969» et il y a découvert a) une facture datée du 8 février 1969, adressée à la Canadian Pittsburgh Industries et portant la mention [TRADUCTION] «objet: Valeur imposable du verre à vitre importé des pays situés derrière le rideau de fer et d'Extrême-Orient», relative à des honoraires de \$375 et à des dépenses de \$19.75 et b) une facture

(Canada) Ltd. in the amounts of \$1325 for fees and \$181.60 for expenses; and

(5) Clary Gerald McMullen, an employee of the Department of Consumer and Corporate Affairs, who swore that on September 24, 1971 he attended at the business premises of Canadian Pittsburgh Industries Limited and Pilkington Brothers (Canada) Ltd. and received from officers of those corporations certain documents, attached to his affidavit is a bundle of documents consisting of 18 pages.

This affiant received the documents in question from an officer who had conducted a search during an inquiry under the *Combines Investigation Act*. He acted as a courier in that he made photo copies of the documents given to him and I believe returned the originals to the corporations. All of such documents are dated subsequent to January 1, 1969 and refer to advice and suggestions made to the corporations by Mr. Buchanan.

By notice of motion dated May 5, 1972, it was moved *ex parte* on behalf of the Attorney General for directions as to the conduct of the first notice of motion dated May 4, 1972 as to service of that motion and for leave to call witnesses to testify in open court.

The motion dated May 5, 1972 was heard by Mr. Justice Heald who ordered that notice be served upon twenty-seven enumerated persons. It is quite obvious that Mr. Justice Heald exercised great care to ensure that every person who had an interest in the matter should be served. It ensures that all importers and exporters of sheet glass to whom the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise gave notice of the investigation into dumping prior to the hearing before the Anti-dumping Tribunal, should be served, including the complainants in the matter, Pilkington Brothers (Canada) Ltd. and Canadian Pittsburgh Industries Limited. It directed the manner of service

datée du 1^{er} mars 1969, adressée à la Pilkington Brothers (Canada) Ltd., portant sur des honoraires de \$1325 et des dépenses de \$181.60; et

(5) Clary Gerald McMullen, employé du ministère de la Consommation et des Corporations. Il a déclaré sous serment ce qui suit: le 24 septembre 1971, il s'est rendu au siège de la Canadian Pittsburgh Industries Limited et à celui de la Pilkington Brothers (Canada) Ltd., où des dirigeants de ces deux compagnies lui ont remis certains documents; il a joint à son affidavit une liasse de documents de 18 pages.

L'auteur de ce dernier affidavit a obtenu ces documents d'un fonctionnaire qui avait procédé à une perquisition dans le cadre d'une enquête effectuée en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Il a agi comme messenger, c'est-à-dire qu'il a fait faire des photocopies des documents qui lui ont été remis, et a ensuite, je pense, rendu les originaux aux compagnies. Tous ces documents portent une date ultérieure au 1^{er} janvier 1969 et se rapportent à des conseils et à des propositions de M. Buchanan à ces compagnies.

Par avis de requête du 5 mai 1972, il a été demandé *ex parte* au nom du procureur général des directives quant à la procédure à suivre pour le premier avis de requête, daté du 4 mai 1972, et quant à la signification de cette requête; on a également demandé la permission de faire déposer des témoins en audience publique.

Le juge Heald a entendu la requête du 5 mai 1972 et il a ordonné que l'avis de requête soit signifié aux vingt-sept personnes dont les noms y étaient inscrits. Le juge Heald a manifestement pris grand soin de faire en sorte que tous les intéressés reçoivent signification. La requête fait en sorte que tous les importateurs et exportateurs de verre en plaque auxquels le sous-ministre du Revenu national, douanes et accise, a donné avis de l'enquête concernant le dumping, antérieurement à l'audience devant le Tribunal antidumping, y compris les plaignants en la présente affaire, la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. et la Canadian Pittsburgh Industries Limited, reçoivent signification. La

on individuals and corporations in Canada and the manner of service of those who were not in business in Canada by service on their agents. More particularly it was ordered that Mr. Buchanan, the Chairman of the Anti-dumping Tribunal and Mr. Barrow and Mr. Gauthier, the members of that Tribunal should be served. Service on the Secretary of the Anti-dumping Tribunal was also ordered.

In addition leave was granted by Mr. Justice Heald to the Attorney General to call as witnesses to testify in open court, William Wallace Buchanan, the Chairman of the Anti-dumping Tribunal as at March 13, 1970, Lionel C. Bosanquet, Vernon C. German, J. Ray Faulds and Frank J. Doyle, the last four persons being officers of Pilkington Brothers (Canada) Ltd. and Canadian Pittsburgh Industries Limited who were authors of the letters and memoranda appended to the affidavit of Clary Gerald McMullen as exhibits.

It is of significance that Mr. Justice Heald further ordered that since a copy of the decision of the Anti-dumping Tribunal dated March 13, 1970 had been filed no further return of such additional material referred to in the notice of motion dated May 4, 1972 was required of the Anti-dumping Tribunal as at that time.

In view of the numerous persons required to be served Mr. Justice Heald ordered that the notice of motion dated May 4, 1972 should be returnable on June 8, 1972 rather than on May 25, 1972 as originally requested.

The matter came on for hearing before me on June 8, 1972. At that time Mr. Buchanan was represented by counsel as were Pilkington Brothers (Canada) Ltd. and Canadian Pittsburgh Industries Limited. So too were Glassexport Limited and Mineralimportexport. Pursuant to the order of Mr. Justice Heald service upon Glassexport Limited had been effected by service upon its agent Peter Reiner, Reiner Trading Company, Montreal, Quebec and upon Mineralimportexport by service on the Senior Trade Commissioner, Romanian Commercial

requête énonçait le mode de signification qui devait être utilisé pour les particuliers et les compagnies se trouvant au Canada et elle prévoyait que, dans le cas des compagnies qui ne faisaient pas d'affaires au Canada, la signification devait être faite à leurs mandataires. Plus particulièrement, il était ordonné qu'une signification soit faite à M. Buchanan, président du Tribunal antidumping, et à MM. Barrow et Gauthier, membres de ce Tribunal. Il y était également ordonné qu'une signification soit faite au secrétaire du Tribunal antidumping.

En outre, le juge Heald a accordé au procureur général la permission de faire témoigner les personnes suivantes en audience publique: William Wallace Buchanan, président du Tribunal antidumping le 13 mars 1970, Lionel C. Bosanquet, Vernon C. German, J. Ray Faulds et Frank J. Doyle, ces quatre dernières étant des dirigeants de la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. et de la Canadian Pittsburgh Industries Limited, auteurs des lettres et des notes jointes comme pièces à l'affidavit de Clary Gerald McMullen.

Il est important de remarquer que le juge Heald a également ordonné que, puisqu'une copie de la décision du Tribunal antidumping en date du 13 mars 1970 avait été déposée, il n'était pas nécessaire qu'à ce moment, le Tribunal antidumping transmette à la Cour les autres documents mentionnés dans l'avis de requête du 4 mai 1972.

L'avis de requête devant être signifié à un grand nombre de personnes, le juge Heald a ordonné que l'avis de requête du 4 mai 1972 soit rapporté le 8 juin 1972 et non le 25 mai 1972, comme il avait d'abord été demandé.

L'affaire est venue à l'audience devant moi le 8 juin 1972. A ce moment, M. Buchanan, la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. et la Canadian Pittsburgh Industries Limited étaient représentés par un avocat, de même que la Glassexport Limited et la Mineralimportexport. Conformément à l'ordonnance du juge Heald, la signification à la Glassexport Limited avait été faite à son mandataire, Peter Reiner, de la Reiner Trading Company à Montréal (Québec), de même que la signification à la Mineralimportexport avait été faite au premier délégué com-

office in Montreal, Quebec. In addition the Anti-dumping Tribunal and the Vice-Chairman thereof, J. P. C. Gauthier were represented by counsel.

At that time counsel for William Wallace Buchanan moved for leave to call specified witnesses. Notice of such motion had been given and I granted such leave.

Counsel for Mr. Buchanan applied for leave to cross-examine the deponents of the affidavits filed in support of the notice of motion dated May 4, 1972 by the Attorney General. In this application he was supported by counsel for the persons adverse in interest to the Attorney General. I granted such application and cross-examinations on the affidavits took place on June 12, 1972.

At this same time counsel for Mr. Buchanan required particulars of the first ground relied upon by the Attorney General for quashing the finding of the Anti-dumping Tribunal. For convenience I repeat that ground as contained in the notice of motion dated May 4, 1972. It reads as follows:

The Chairman of the said Tribunal participated in the making of the decision although he had an interest in its subject matter.

Counsel for Mr. Buchanan was adamant and insistent in the representation that he was entitled to particulars of the "interest" so alleged in order that he might make answer thereto. In my view he was entitled to that information. The matter was resolved by counsel for the Attorney General amending the notice of motion by inserting the word "pecuniary" before the word "interest". The result in short was that the Attorney General alleged a "pecuniary interest" on the part of Mr. Buchanan.

Counsel for the Anti-dumping Tribunal and the Vice-Chairman thereof requested particulars of the circumstances which would constitute a bias by the Chairman of the Tribunal in favour of the two Canadian firms whose complaints led to the institution of proceedings under the *Anti-dumping Act*. In this application counsel was supported by counsel for the par-

mercial du Bureau commercial de Roumanie à Montréal (Québec). De plus, le Tribunal anti-dumping et son secrétaire étaient représentés par des avocats.

L'avocat de William Wallace Buchanan a demandé à ce moment la permission d'appeler certains témoins désignés. Il avait antérieurement donné avis d'une telle requête et j'ai accordé cette permission.

L'avocat de M. Buchanan a demandé la permission de contre-interroger ceux qui avaient déposé des affidavits à l'appui de l'avis de requête du procureur général, daté du 4 mai 1972. Il a été appuyé dans sa requête par l'avocat des personnes ayant des intérêts opposés à ceux du procureur général. J'ai fait droit à cette requête et le contre-interrogatoire sur les affidavits a eu lieu le 12 juin 1972.

A cette dernière date, l'avocat de M. Buchanan a demandé des détails quant au premier argument qu'avait invoqué le procureur général à l'appui de la demande en annulation des constatations du Tribunal antidumping. Pour des raisons de commodité, je reprends ce motif, tel qu'il apparaît à l'avis de requête du 4 mai 1972:

[TRADUCTION] Le président dudit Tribunal a participé à l'élaboration de la décision, bien qu'il eût des intérêts dans l'objet de celle-ci.

L'avocat de M. Buchanan a allégué avec beaucoup d'insistance et de fermeté qu'il lui était nécessaire d'obtenir des détails sur les «intérêts» allégués pour être en mesure de répondre. A mon avis, il était fondé à obtenir ces détails. Le problème a été résolu pour un amendement à l'avis de requête: l'avocat du procureur général a ajouté le mot [TRADUCTION] «pécuniaires» à la suite du mot [TRADUCTION] «intérêts». En deux mots, à la suite de cet amendement, le procureur général allègue que M. Buchanan avait des «intérêts pécuniaires» dans l'entreprise en question.

L'avocat du Tribunal antidumping et le vice-président de celui-ci ont demandé des détails quant aux circonstances démontrant que le président du Tribunal aurait eu tendance à favoriser les deux compagnies canadiennes dont la plainte a abouti à l'institution de procédures en vertu de la *Loi antidumping*. La demande de l'avocat a été appuyée par l'avocat des parties

ties adverse in interest to the Attorney General. This allegation of bias is relied upon by the Attorney General on the second ground for quashing the finding of the Tribunal. Since I concluded that the application was well founded I so directed and counsel for the Attorney General supplied those particulars on June 9, 1972 in the following terms:

The association referred to is the association between W. W. Buchanan and Canadian Pittsburgh Industries Limited and Pilkington Brothers Canada Limited. Mr. Buchanan was retained by those corporations prior to his appointment as Chairman of the Anti-dumping Tribunal to advise and assist them and to make representations to the Government of Canada with regard to the injury being caused and likely to be caused to the production in Canada of sheet glass, and in particular to the businesses of the said corporations, by the importation at low prices of sheet glass from Europe, and with regard to the desire of the said corporations to have additional duty imposed upon dumped sheet glass imported into Canada from Europe. Mr. Buchanan rendered such advice and assistance and made such representations on behalf of the said corporations both before and after his appointment to the Anti-dumping Tribunal.

I, therefore, adjourned the motion to July 4, 1972 in order to permit of compliance with my order in the interval.

On July 4, 1972 the same persons who were represented by counsel on June 8, 1972 were again represented excepting counsel for Mineralimportexport. Counsel for Glassexport Limited was present on July 4, 1972 but was not present thereafter.

Mr. Buchanan had a distinguished career in the public service of Canada. He had been a farmer in Manitoba. He then attended the University of Manitoba where he attained a Bachelor of Arts degree in economics. He then obtained a Master of Arts degree in economics from the University of Toronto. He had no legal training. From 1949 to 1959 he was the Vice-Chairman of the Tariff Board. He was also appointed as a member of a Royal Commission on Patents, Copyright and Industrial Designs. At the conclusion of his public service in 1959 he set up a business of consultant on matters pertaining to copyright, patents, industrial designs, trade marks, labour relations and, I believe more particularly with respect to matters of customs and excise which constituted the greater bulk of his work. His past experience and intimate knowledge of the government

ayant des intérêts opposés à ceux du procureur général. Le procureur général fonde cette allégation sur le second motif invoqué à l'appui de la demande en annulation de la décision du Tribunal antidumping. J'ai décidé que cette requête était fondée et l'avocat du procureur général a fourni, le 9 juin 1972, les détails demandés, dans les termes suivants:

[TRADUCTION] L'association mentionnée est celle qui a existé entre W. W. Buchanan, la Canadian Pittsburgh Industries Limited et la Pilkington Brothers Canada Limited. Ces compagnies ont retenu les services de M. Buchanan, avant sa nomination au poste de président du Tribunal antidumping, afin que ce dernier les conseille, les assiste et présente des observations au gouvernement du Canada sur la question du préjudice qui était causé ou qui était susceptible d'être causé à la production canadienne de verre à vitre et, plus particulièrement, aux entreprises desdites compagnies, du fait de l'importation d'Europe de verre à vitre à bas prix et sur la question du désir de ces compagnies de voir le gouvernement imposer des droits complémentaires sur le verre à vitre sous-évalué importé d'Europe au Canada. M. Buchanan a assisté et conseillé ces compagnies et a fait des démarches en leur nom, tant avant qu'après sa nomination au poste de président du Tribunal antidumping.

J'ai donc renvoyé la requête au 4 juillet 1972 pour permettre aux intéressés de se conformer à mon ordonnance.

Le 4 juillet 1972, les personnes qui s'étaient fait représenter par des avocats le 8 juin 1972 l'étaient encore, sauf la Mineralimportexport. L'avocat de la Glassexport Limited était présent le 4 juillet 1972, mais il a été absent par la suite.

M. Buchanan a fait une brillante carrière dans la fonction publique du Canada. A l'origine, il était cultivateur au Manitoba. Il a fréquenté à cette époque l'Université du Manitoba où il a obtenu un baccalauréat en économie. Il a obtenu plus tard une maîtrise en économie de l'Université de Toronto. Il n'a aucune formation juridique. Il a été président-adjoint de la Commission du tarif de 1949 à 1959. Il a également été nommé membre de la Commission royale d'enquête sur les brevets, le droit d'auteur et les dessins industriels. A la fin de sa carrière dans la fonction publique, en 1959, il a fondé une entreprise d'expert-conseil en matière de droits d'auteur, brevets, dessins industriels, marques de commerce, relations de travail et d'une manière plus spéciale, je crois, en matière de douanes et accise, domaines dans lesquels son expérience est la plus grande. Son expérience et

departments charged with the administration of these matters eminently qualified him to undertake this work on behalf of clients engaged in industry. His association with the Canadian Pittsburgh Industries Limited and Pilkington Brothers (Canada) Ltd. as clients began in 1966. From that date and particularly in the years 1968 and 1969 these two corporations were the only manufacturers of sheet glass in Canada. Since 1969 about three manufacturers have undertaken the manufacture of sheet glass in Canada and subsequent to 1969 Pilkington Brothers (Canada) Ltd. has ceased to manufacture this product.

At this point it is expedient to summarize the effect of the statutes then applicable and the matters in respect of which Mr. Buchanan made representations to various governmental authorities on behalf of these clients as well as the underlying purpose and objective of those representations.

Section 6(1) of the *Customs Tariff*, R.S.C. 1952, c. 60, provided that in the case of goods exported to Canada of a class or kind produced in Canada if the export or actual selling price to an importer in Canada is less than the fair market value or the value for duty of the goods as determined under the *Customs Act* there shall, in addition to other duties payable, be levied a special or dumping duty, equal to the difference between the selling price of the goods for export and the value for duty.

By section 6(2)(b) it was provided that the special or dumping duty shall not exceed 50% *ad valorem* and that certain goods may be declared exempt from duty by order or regulation made by the Governor in Council.

Pursuant to section 6(2)(b) of the *Customs Tariff* the Governor in Council by Order-in-Council, P.C. 4600 dated December 4, 1952 ordered that sheet glass was declared to be exempt from dumping duty.

Mr. Buchanan was engaged by Pilkington Brothers (Canada) Ltd. and Canadian Pittsburgh Industries Limited to advise upon and to make representations on their behalf to the

sa connaissance approfondie des divers ministères responsables de ces secteurs le désignaient tout à fait pour entreprendre un pareil travail à l'intention d'industriels. Son association avec la Canadian Pittsburgh Industries Limited et avec la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. à titre de clients a commencé en 1966. A compter de ce moment, et surtout au cours des années 1968 et 1969, ces deux compagnies étaient les seuls fabricants de verre à vitre du Canada. Depuis 1969, environ trois fabricants ont entrepris la fabrication de verre à vitre au Canada. La Pilkington Brothers (Canada) Ltd. a cessé son activité dans ce domaine après 1969.

A ce stade, il est utile de résumer les effets des lois alors en vigueur et les questions sur lesquelles M. Buchanan a fait des démarches auprès de diverses autorités gouvernementales au nom de ces clients, ainsi que les raisons profondes et les buts de ces démarches.

L'article 6(1) du *Tarif des douanes*, S.R.C. 1952, c. 60, prévoit que dans le cas de marchandises exportées au Canada, d'une classe ou d'une espèce fabriquée ou produite au Canada, si le prix d'exportation ou le prix réel de vente à un importateur au Canada est inférieur à la juste valeur marchande ou à la valeur imposable des marchandises, établie sous le régime des dispositions de la *Loi sur les douanes*, il doit, en sus des droits autrement établis, être prélevé un droit spécial ou antidumping égal à la différence entre le prix de vente des marchandises pour l'exportation et la valeur imposable.

L'article 6(2)(b) prévoit que le droit spécial ou antidumping ne doit jamais dépasser 50% *ad valorem* et que certaines marchandises peuvent en être déclarées exemptes en vertu d'un arrêté ou d'un règlement qu'établit le gouverneur en conseil.

En application de l'article 6(2)(b) du *Tarif des douanes*, le gouvernement en conseil, par l'arrêté en conseil C.P. 4600 du 4 décembre 1952, a ordonné que le verre à vitre soit déclaré exempt du droit antidumping.

La Pilkington Brothers (Canada) Ltd. et la Canadian Pittsburgh Industries Limited ont fait appel aux services de M. Buchanan pour qu'il les conseille et fasse des démarches en leur nom

appropriate governmental authorities with the view to removing that exemption. Mr. Buchanan did so. He had numerous interviews with government officials and his representations culminated in his letter dated September 20, 1966 (Exhibit 18) addressed to the Assistant Deputy Minister of Finance summarizing the case for his clients. From this time forward Mr. Buchanan was in the constant engagement of these particular clients advocating the implementation of procedures advantageous to them.

Apparently his representations with respect to the removal of the exemption of sheet glass from dumping duty achieved the desired result. By Order-in-Council P.C. 1967-1844 dated September 28, 1967 the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Finance revoked Order-in-Council P.C. 4600 so that sheet glass became subject to dumping duty.

Under section 6(1) it is obvious that it was in the interests of Canadian manufacturers of sheet glass to have a sufficiently high value for duty fixed for that product to enable them to compete in the Canadian market.

Throughout 1968 Mr. Buchanan was engaged in making representations on behalf of his two clients respecting the inroads being made by exporters of sheet glass from Eastern Europe in the Canadian market, the adverse effects of what might be termed dumped glass under section 6(1) of the *Customs Tariff* and most particularly he made representations to the Department of National Revenue as to the methods which might properly be used to determine the value for duty of sheet glass from those sources.

On December 19, 1968 Royal assent was given to the *Anti-dumping Act*, R.S.C. 1970, c. A-15, and by proclamation this Act came into force on January 1, 1969.

Under section 8 of this Act goods are dumped if the normal value of the goods exceeds the export price of the goods. Basically the normal value of goods is the price for which goods are sold in the ordinary course of trade

auprès des autorités gouvernementales compétentes en vue de faire supprimer cette exemption, et c'est ce qu'a fait M. Buchanan. Il a rencontré des fonctionnaires du gouvernement à maintes reprises et ses démarches ont abouti à sa lettre du 20 septembre 1966 (pièce 18) adressée au sous-ministre adjoint des Finances, dans laquelle il résumait les revendications de ses clients. A compter de ce moment, M. Buchanan est demeuré en permanence au service de ces deux clients pour essayer de faire prendre des mesures qui leur seraient favorables.

Les démarches qu'il a faites relativement à la suppression de l'exemption du droit antidumping sur le verre à vitre ont apparemment produit les résultats escomptés. Par l'arrêté en conseil C.P. 1967-1844 du 28 septembre 1967, le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre des Finances, a abrogé l'arrêté en conseil C.P. 4600, de sorte que le verre à vitre est devenu assujéti à un droit antidumping.

Aux termes de l'article 6(1), il est évident qu'il était de l'intérêt des producteurs canadiens de verre à vitre que la valeur imposable soit suffisamment élevée pour permettre à leurs produits de demeurer concurrentiels sur le marché canadien.

Pendant toute l'année 1968, M. Buchanan a travaillé à faire des démarches au nom de ses deux clients relativement aux pénétrations que les exportateurs de verre à vitre d'Europe de l'Est faisaient dans le marché canadien et aux effets néfastes de ce qui peut être appelé du verre à vitre sous-évalué aux termes de l'article 6(1) du *Tarif des douanes*. D'une manière plus particulière, il a fait des démarches auprès du ministère du Revenu national quant aux méthodes qu'il y aurait lieu d'employer dans l'estimation de la valeur imposable du verre à vitre importé des pays en cause.

Le 19 décembre 1968, la *Loi antidumping*, S.R.C. 1970, c. A-15, a reçu l'assentiment royal et elle est entrée en vigueur par proclamation, le 1^{er} janvier 1969.

Aux termes de l'article 8 de cette loi, des marchandises sont considérées comme sous-évaluées si la valeur normale de celles-ci excède leur prix à l'exportation. Essentiellement, la valeur normale de marchandises est le prix

for home consumption under competitive conditions. Section 9 sets out the rules by which normal value is determined in a variety of circumstances and similarly section 10 provides for the determination of the export price.

By virtue of section 3 of this Act it is a condition precedent to the imposition of dumping duty that the dumping of goods in Canada has caused, is causing or is likely to cause material injury to the production of like goods in Canada.

Section 21 of this Act created the Anti-dumping Tribunal consisting of not more than five members to be appointed by the Governor in Council, one of whom shall be designated the Chairman and another to be the Vice-Chairman. It is provided in section 21(6) that in the event of the absence or incapacity of any member a temporary substitute may be appointed and by subsection (7) it is provided that each member shall devote the whole of his time to the performance of his duties as a member of the Tribunal and shall not accept or hold any office or employment inconsistent with his duties and functions under the Act.

The duties of the Chairman are outlined in section 23 and include the assignment of members to sit at hearings and to preside thereat.

Section 27 provides that the Tribunal is a court of record and shall have an official seal which shall be judicially noted.

Under section 28 the Chairman may direct that evidence shall be received by a member of the Tribunal who may exercise all powers of the Tribunal in so doing. The member must then make a report on the evidence heard by him to the Tribunal and a copy of that report must be furnished to the parties to the hearing.

The procedure for the imposition of dumping duty is outlined in Part II of the Act.

auquel elles sont vendues aux consommateurs dans le cours normal des affaires, dans des conditions de concurrence. L'article 9 énonce les règles à suivre pour déterminer la valeur normale dans un certain nombre de cas, et, de même, l'article 10 énonce les règles à suivre dans la détermination du prix à l'exportation.

En vertu de l'article 3 de cette loi, l'imposition d'un droit antidumping est subordonnée à l'existence de conditions préalables, savoir que le dumping au Canada a causé, cause ou est susceptible de causer un préjudice sensible à la production de marchandises semblables au Canada.

L'article 21 de cette loi crée le Tribunal anti-dumping, lequel se compose d'un maximum de cinq membres nommés par le gouverneur en conseil. Le gouverneur nomme, parmi les membres, un président et un vice-président. L'article 21(6) stipule qu'en cas d'incapacité d'agir d'un membre, un suppléant temporaire peut être nommé. Le paragraphe (7) prévoit, pour sa part, que les membres doivent consacrer tout leur temps à l'exercice de leurs fonctions de membres du Tribunal et qu'ils ne doivent accepter ni occuper aucun poste ou emploi incompatible avec leurs attributions en vertu de la loi.

Les fonctions du président sont décrites à l'article 23 et elles comprennent l'affectation des membres aux auditions du Tribunal et à la présidence de celles-ci.

L'article 27 prévoit que le Tribunal est une cour d'archives et qu'elle doit avoir un sceau officiel, que les tribunaux doivent admettre d'office.

Aux termes de l'article 28, le président peut ordonner que les témoignages relatifs à une audition soient reçus par un membre du Tribunal et ce membre a tous les pouvoirs du Tribunal pour les fins de l'audition. Ce membre doit ensuite faire rapport au Tribunal des témoignages reçus et une copie du rapport doit être fournie à chacune des parties à l'audition.

La procédure à suivre dans l'imposition d'un droit antidumping est décrite à la Partie II de la loi.

Under section 13 the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise initiates an investigation respecting the dumping of goods on his own accord or on receipt of a complaint in writing by or on behalf of producers in Canada of like goods if he is of the opinion that there is evidence that goods have been dumped and either he is of that opinion or the Tribunal advises that it is of the opinion that the dumping is causing material injury to production in Canada. Where the Deputy Minister decides not to initiate an investigation by reason only that in his opinion there is no evidence of material injury either he or the complainant may refer the question of material injury to the Tribunal.

Under section 14 where the Deputy Minister, as a result of his investigation, is satisfied that goods have been dumped and that the extent of the dumping was not negligible then the Deputy Minister shall make a preliminary determination of dumping. He then files with the Secretary of the Tribunal notice of that determination.

Upon receipt of such notice the Tribunal by virtue of section 16 shall forthwith make an inquiry as to whether dumping of the goods has caused material injury. When the Tribunal has made its finding the Secretary is required by subsection (5) to forward by registered mail a copy thereof to the Deputy Minister and to the interested parties.

On receipt of the order or finding of the Tribunal the Deputy Minister then makes a final determination of dumping by first determining that the goods are those described in the order or finding of the Tribunal and then by appraising the normal value and export price of the goods. There is provision for a review of the determination of the appraisal of the normal value and the export price.

When these steps have been concluded an anti-dumping duty is imposed in an amount equal to the margin of dumping of the entered goods.

Aux termes de l'article 13, le sous-ministre du Revenu national, douanes et accise, fait ouvrir une enquête concernant le dumping de marchandises, de sa propre initiative ou sur réception d'une plainte écrite portée par des producteurs de marchandises semblables au Canada ou en leur nom, s'il est d'avis qu'il y a des éléments de preuve indiquant que des marchandises ont été sous-évaluées et si lui-même est d'avis que ce dumping cause un préjudice sensible à la production canadienne, ou si le Tribunal lui fait savoir qu'il est de cet avis. Lorsque le sous-ministre décide de ne pas ouvrir une enquête du seul fait qu'à son avis, il n'y a pas d'éléments de preuve de l'existence d'un préjudice sensible, celui-ci ou le plaignant peut soumettre au Tribunal la question de l'existence d'un tel préjudice.

D'après l'article 14, lorsque, à la suite de l'enquête, le sous-ministre est convaincu que des marchandises ont été sous-évaluées et que la marge de dumping n'est pas négligeable, il fait une détermination préliminaire de dumping. Il doit ensuite faire déposer un avis de cette détermination entre les mains du secrétaire du Tribunal.

Dès la réception de cet avis, le Tribunal doit, aux termes de l'article 16, faire enquête aux fins de déterminer si le dumping des marchandises a causé un préjudice sensible. Lorsque le Tribunal a rendu sa décision, le secrétaire doit, aux termes du paragraphe (5), transmettre par courrier recommandé une copie de celle-ci au sous-ministre et aux parties intéressées.

Sur réception de l'ordonnance ou des conclusions du Tribunal, le sous-ministre fait une détermination définitive de dumping en décidant d'abord si les marchandises sont des marchandises décrites dans l'ordonnance ou les conclusions du Tribunal et en évaluant ensuite la valeur normale et le prix normal à l'exportation des marchandises. La loi prévoit en outre une nouvelle détermination de la valeur normale et une nouvelle évaluation du prix à l'exportation.

Lorsque ces procédures sont terminées, un droit antidumping égal à la marge de dumping est imposé sur les marchandises importées.

From the foregoing it follows that the function of the Tribunal is limited to finding whether the dumping of goods has caused, is causing or is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods or has materially retarded or is materially retarding the establishment of the production in Canada of like goods.

By Order-in-Council, P.C. 1969-1, dated January 3, 1969 W. W. Buchanan, J. P. C. Gauthier and B. G. Barrow were appointed members of the Anti-dumping Tribunal effective January 1, 1969 for a period of seven years and Mr. Buchanan was designated to be Chairman.

At the discussions preliminary to his appointment Mr. Buchanan testified that he informed the then Minister of Finance, the responsible Minister, of his association with Pilkington Brothers (Canada) Ltd. and Canadian Pittsburgh Industries Limited, and that he had other matters current most of which related to sales tax which had not been concluded and that he would wish to conclude those outstanding matters. With respect to the two manufacturers of sheet glass who were his clients, he informed the Minister that he would forthwith terminate his engagement with them but that he felt a moral responsibility to give them suggestions as to how they should proceed if that advice should be sought from him but that he would accept no compensation. Mr. Buchanan further testified that the Minister gave his approval to such arrangement.

Immediately following his appointment as Chairman of the Tribunal Mr. Buchanan terminated his engagement as consultant by these two clients. He carried on his work alone without partners so that there was no firm left to continue the work. He recommended another consultant to his clients and they engaged that other consultant. Apparently he must have indicated to his former clients that he would be available to give them advice and suggestions as to matters of form and procedure should they seek it but he made it clear to them that he would do so gratuitously and that he would undertake no active representations on their behalf.

Il découle de ce qui précède que la fonction du Tribunal ne consiste qu'à déterminer si le dumping des marchandises a causé, cause, ou est susceptible de causer un préjudice sensible à la production canadienne de marchandises semblables ou a sensiblement retardé ou retarde la mise en production au Canada de marchandises semblables.

Par l'arrêté en conseil C.P. 1969-1, daté du 3 janvier 1969, MM. W. W. Buchanan, J. P. C. Gauthier et B. G. Barrow ont été nommés membres du Tribunal antidumping à compter du 1^{er} janvier 1969, pour une durée de sept ans, et M. Buchanan a été nommé président.

M. Buchanan a témoigné qu'au cours des entretiens qui ont précédé sa nomination, il a informé le ministre des Finances d'alors, le ministre responsable, des rapports qu'il avait avec la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. et la Canadian Pittsburgh Industries Limited. Il a également fait savoir qu'il avait d'autres travaux en cours, se rapportant pour la plupart à la taxe de vente, et qu'il désirait s'acquitter de ces tâches. En ce qui concerne ses deux clients producteurs de verre à vitre, il a déclaré au Ministre qu'il mettrait fin à ses engagements sans délai, mais qu'il se sentirait moralement obligé de les conseiller s'ils faisaient appel à lui, tout en le faisant à titre gratuit. M. Buchanan a témoigné, de plus, que le Ministre lui a donné son accord sur cet arrangement.

Immédiatement après sa nomination au poste de président du Tribunal, M. Buchanan a mis fin aux engagements qu'il avait à titre de conseiller envers les deux clients en question. Il travaillait seul, sans associés, de sorte que personne n'a pris la charge de l'entreprise. Il a recommandé un autre conseiller à ses clients, qui ont fait appel à celui-ci. Il semble avoir déclaré à ses anciens clients qu'il pourrait encore leur donner des conseils et leur faire des suggestions sur des questions de forme et de procédure s'ils le souhaitaient, en leur indiquant clairement, toutefois, qu'il le ferait à titre gratuit et qu'il ne pourrait pas faire de démarches actives pour leur compte.

Mr. Buchanan's testimony that he terminated his engagement by his clients, the two sheet glass manufacturers, on his appointment and that he received no fees from either of them is fully confirmed by Mr. German, the President of Pilkington Brothers (Canada) Ltd. and by Mr. Doyle, the President of Canadian Pittsburgh Industries Limited.

Mr. German wrote Mr. Buchanan a letter dated January 7, 1969 (Exhibit D1) in which he referred to a telephone call from Mr. Buchanan to the Vice-President of the Company a week earlier and then continued to express regret at the end of their business relationship which was considered a matter of great loss. He then expressed satisfaction that persons of Mr. Buchanan's competence should accept the responsibilities of public service and concluded by offering his congratulations and best wishes. It is evident from this letter that Mr. Buchanan terminated his engagement by Pilkington Brothers (Canada) Ltd. about a week prior to January 7, 1969.

Mr. Buchanan testified that at no time subsequent to January 1, 1969 did he call any government official to make representations on behalf of his former clients.

The only matter then outstanding was the complaint of dumping lodged by the Canadian glass manufacturers with the Deputy Minister. All representations he had made on behalf of his clients had been made in 1968 prior to his appointment as Chairman of the Anti-dumping Tribunal and those representations were directed to the determination of value for duty. With the advent of the *Anti-dumping Act* those representations were not necessarily abortive because the Deputy Minister still had to determine the normal value of the goods and the export price, which considerations now applicable differed from those formerly applicable to value for duty. Mr. Buchanan testified that he made no representations on behalf of his former clients with respect to matters now pertinent. He gave his former clients no assistance of any kind in preparing material that might come before the Tribunal.

Le témoignage de M. Buchanan, selon lequel il a mis fin à ses rapports avec ses deux clients producteurs de verre à vitre au moment de sa nomination et selon lequel il n'a reçu aucune rémunération de ceux-ci est totalement corroboré par M. German, président de la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. et par M. Doyle, président de la Canadian Pittsburgh Industries Limited.

M. German a envoyé à M. Buchanan une lettre datée du 7 janvier 1969 (pièce D1), dans laquelle il mentionne une conversation téléphonique que M. Buchanan avait eue avec le vice-président de la compagnie, une semaine plus tôt; il y exprime également les regrets qu'il a de voir leurs relations d'affaires prendre fin, en soulignant qu'il considère que c'est une lourde perte pour la compagnie. Il exprime ensuite sa satisfaction de constater que des personnes compétentes comme M. Buchanan acceptent des postes dans la fonction publique. Il termine en félicitant M. Buchanan et en lui souhaitant beaucoup de succès. Cette lettre établit clairement que M. Buchanan a mis fin à ses relations avec la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. environ une semaine avant le 7 janvier 1969.

M. Buchanan a témoigné qu'après le 1^{er} janvier 1969, il n'a rendu visite à aucun fonctionnaire du gouvernement pour présenter les vues de ses anciens clients.

La seule affaire en cours était alors la question de la plainte relative au dumping qu'avaient déposée chez le sous-ministre les producteurs canadiens de verre à vitre. Toutes les démarches que M. Buchanan a faites au nom de ses clients l'ont été en 1968, avant sa nomination au poste de président du Tribunal antidumping, et lesdites démarches ne portaient que sur la détermination de la valeur imposable. L'entrée en vigueur de la *Loi antidumping* n'a pas nécessairement fait perdre toute utilité aux démarches antérieures, car le sous-ministre devait encore déterminer la valeur normale et le prix à l'exportation des marchandises, lesquelles reposent actuellement sur des critères différents de ceux qui étaient antérieurement applicables à la valeur imposable. M. Buchanan a témoigné n'avoir fait aucune démarche au nom de ses anciens clients relativement à des questions se rapportant à l'objet de la présente affaire. Il n'a

The difficulty now facing his former clients was the determination of normal value. To them it was taking an inordinately long time. Mr. Buchanan testified that he still retained a "human" interest in the matter and he did not deny that he made telephone calls to ascertain where the matter stood. He testified that he did so for a two-fold reason (1) to be able to inform his former clients where the matter stood if they should enquire of him as they did and (2) because the Tribunal had just been established and no work was before it, so that the members were becoming restless. He was anxious to know when they may have a hearing to occupy them and he was aware of the possibility that the matter of ascertaining material injury by the dumping of sheet glass might be referred to the Tribunal.

Mr. Paterson in his affidavit filed in support of the notice of motion swore that on more than one occasion in 1969 he discussed with Mr. Buchanan the matter of valuation of sheet glass from European communist countries but that his memory of the nature of those discussions was vague.

Therefore I can see no valid reason why I should not accept the testimony of Mr. Buchanan in those respects and I accordingly do so.

It is well established law that any direct pecuniary interest, however small, disqualifies the adjudicator. The leading case concerning pecuniary interest is *Dimes v. Grand Junction Canal Co.* (1852) 3 H. of L. 759, where a judgment was rendered by the Lord Chancellor who had a large interest as a shareholder in the Canal Company. His decision was appealed to the House of Lords and it was held that the Lord Chancellor was disqualified on the ground of interest and his decision had to be quashed. Lord Campbell said (at pp. 792-3):

No one can suppose that Lord Cottenham could be, in the remotest degree, influenced by the interest that he had in this concern; but, my Lords, it is of the last importance that

en aucune façon aidé ses anciens clients relativement à des questions susceptibles d'être soumises au Tribunal.

Ses anciens clients étaient alors aux prises avec le problème de la détermination de la valeur normale. A leur avis, les choses traînaient anormalement en longueur. M. Buchanan a témoigné qu'il avait conservé un intérêt «humanitaire» dans l'affaire et il n'a pas caché avoir téléphoné quelques fois pour savoir où en étaient les choses. Il a témoigné l'avoir fait pour une double raison: (1) pour être en mesure de renseigner ses anciens clients sur la situation s'ils venaient à le consulter, comme ils l'ont d'ailleurs fait, et (2) parce que le Tribunal venait tout juste d'être constitué et qu'aucune affaire ne lui avait été soumise, de sorte que les membres commençaient à s'inquiéter. Il avait hâte de savoir quand il y aurait une audition pour les occuper et il était conscient du fait que la détermination d'un éventuel préjudice sensible résultant du dumping de verre à vitre pouvait être présentée au Tribunal.

Dans l'affidavit qu'il a présenté à l'appui de son avis de requête, M. Paterson a déclaré sous serment qu'à plusieurs occasions, en 1969, il a discuté avec M. Buchanan de l'évaluation du verre à vitre importé des pays communistes d'Europe, mais qu'il avait un souvenir confus des propos qu'ils avaient échangés.

Je ne vois donc aucune raison valable de ne pas accepter le témoignage de M. Buchanan sur ces questions, et c'est pourquoi je l'accepte.

Il est bien établi en droit qu'un intérêt pécuniaire direct, quelque négligeable soit-il, rend une personne inapte à juger. L'arrêt type en matière d'intérêt pécuniaire est l'affaire *Dimes c. Grand Junction Canal Co.* (1852) 3 H. of L. 759, dans laquelle le Lord chancelier a rendu jugement alors qu'il possédait d'importants intérêts à titre d'actionnaire dans la Canal Company. Il a été interjeté appel de sa décision devant la Chambre des lords et il a été décidé que les intérêts du Lord chancelier le rendaient inapte à juger. Son jugement a été infirmé et Lord Campbell a déclaré (aux pages 792-3):

[TRADUCTION] Personne ne peut insinuer que Lord Cottenham ait pu être le moindrement influencé par les intérêts qu'il avait dans cette entreprise; toutefois, mes Lords, il est

the maxim that no man is to be a judge in his own cause should be held sacred. And that is not to be confined to a cause in which he is a party, but applies to a cause in which he has an interest. Since I have had the honour to be Chief Justice of the Court of Queen's Bench, we have again and again set aside proceedings in inferior tribunals because an individual, who had an interest in a cause, took a part in the decision. And it will have a most salutary influence on these tribunals when it is known that this High Court of last resort, in a case in which the Lord Chancellor of England had an interest, considered that his decree was on that account a decree not according to law, and was set aside. This will be a lesson to all inferior tribunals to take care not only that in their decrees they are not influenced by their personal interest, but to avoid the appearance of labouring under such an influence.

Thus where a judge has a financial interest in the result, he is disqualified, *ipso facto*, from sitting on the hearing of the case. A bias is conclusively presumed in those circumstances. Any order made while he is sitting on the case or after he has sat on the case is void.

It will be recalled that the first ground advanced by the Attorney General for quashing the order or finding of the Anti-dumping Tribunal was that the Chairman had a pecuniary interest. This allegation was predicated upon the affidavit of Ronald A. Davis who swore following his examination of the records of billings by Mr. Buchanan for the year 1969, (Mr. Buchanan had been appointed Chairman of the Tribunal on January 1, 1969) that there was an invoice dated February 8, 1969 to Canadian Pittsburgh Industries Limited and another dated March 1, 1969 directed to Pilkington Brothers (Canada) Ltd.

During the interval of the adjournment of the hearing of the notice of motion from June 8 to July 4, 1972 counsel for the Attorney General was provided with copies of the invoices and the originals thereof. Mr. Davis apparently overlooked that the invoice he swore to have been dated February 8, 1969 did not bear the figures 1969 and that there was a notation on the invoice dated March 1, 1969 which clearly indicated that it was for services rendered in 1968. Counsel for the Attorney General indicated that he was satisfied beyond doubt that both

de la plus haute importance que la maxime suivant laquelle une personne ne peut être juge de sa propre cause conserve un caractère sacré. Ce principe vaut non seulement pour les cas où la personne en cause est partie, mais également pour les cas où elle est intéressée. Depuis que j'ai l'honneur d'être juge en chef de la Cour du Banc de la Reine, nous avons à maintes reprises infirmé des décisions des tribunaux inférieurs dans des cas où un individu intéressé à une affaire a participé à la décision. Il sera très salutaire pour ces tribunaux d'apprendre que cette haute Cour de dernier ressort, dans une affaire où le Lord chancelier d'Angleterre était intéressé, a décidé que le jugement de celui-ci, en raison des intérêts qu'il possédait, n'était pas conforme au droit et a été infirmé. Cette décision constituera une leçon pour tous les tribunaux inférieurs et leur enseignera que non seulement ils doivent prendre garde que leurs décisions soient influencées par leurs intérêts propres, mais encore doivent-ils éviter de laisser croire qu'ils rendent des décisions sous une telle influence.

Ainsi, lorsqu'un juge a un intérêt pécuniaire dans le résultat d'une décision, il devient par le fait même inapte à siéger à l'audition de l'affaire en cause. En pareille circonstance, il est présumé d'une manière décisive que le juge est partial. Toute ordonnance rendue pendant qu'il siège en cette affaire ou par la suite est nulle.

On se souvient que le premier motif qu'a allégué le procureur général à l'appui de sa demande en annulation de l'ordonnance ou de la conclusion du Tribunal antidumping est que le président avait un intérêt pécuniaire. Cette allégation est basée sur l'affidavit de Ronald A. Davis, qui a déclaré sous serment, après avoir examiné les dossiers de facturation de M. Buchanan de l'année 1969 (M. Buchanan a été nommé président du Tribunal le 1^{er} janvier 1969), qu'il a découvert une facture datée du 8 février 1969, adressée à la Canadian Pittsburgh Industries Limited et une autre, datée du 1^{er} mars 1969, adressée à la Pilkington Brothers (Canada) Ltd.

Pendant la période au cours de laquelle l'audience de l'avis de requête a été ajournée, c'est-à-dire du 8 juin au 4 juillet 1972, l'avocat du procureur général a reçu les originaux et des copies des factures en question. M. Davis a apparemment perdu de vue que la facture qu'il a déclarée sous serment être datée du 8 février 1969 ne porte pas le chiffre 1969 et que la facture du 1^{er} mars 1969 porte une annotation indiquant clairement qu'elle se rapporte à des services fournis en 1968. L'avocat du procureur général a déclaré qu'il était convaincu que les

invoices were for services rendered by Mr. Buchanan to his clients in 1968 and accordingly he indicated that he would place no reliance on the allegation of pecuniary interest and quite properly withdrew that allegation.

However that withdrawal did not completely resolve this matter. Counsel for Mr. Buchanan indicated that in his view, the manner in which the Attorney General obtained such evidence that he had available to him on the question of pecuniary interest was reprehensible as it was as well as with respect to other evidence and that he proposed to submit for that reason that costs in favour of his client should be awarded against the Attorney General on a solicitor and client basis in the event the notice of motion was denied. It was for that reason alone that I heard evidence on this subject which otherwise would have been irrelevant.

Following upon the withdrawal of the allegation of pecuniary interest on the part of the Chairman there remains the allegations that

(1) the Chairman participated in the making of the decision of the Tribunal although he had a bias in the favour of his former clients by reason of that association and

(2) that he participated in making the decision although he was not present at the hearings.

Counsel for the Attorney General submitted that (1) there was actual bias on the part of Mr. Buchanan and (2) the circumstances were such that to a reasonable man viewing the case from the outside there would be an apprehension of a likelihood of bias.

The evidence relied upon by counsel for the Attorney General was basically the correspondence and memoranda annexed to the affidavit of Clary Gerald McMullen all of which are dated subsequent to January 1, 1969. This material was obtained during the course of an inquiry during 1971 relating to production, manufacture, sale and supply of sheet glass under the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, from the premises of Canadian

deux factures se rapportaient à des services que M. Buchanan avait fournis à ses clients en 1968 et, par suite, il a déclaré qu'il ne s'appuierait pas sur l'existence d'un intérêt pécuniaire. Il a donc rétracté cette allégation, comme il se devait de le faire.

Toutefois, cette rétractation ne résout pas entièrement le problème. L'avocat de M. Buchanan a déclaré qu'à son avis, la façon dont le procureur général a obtenu les preuves dont il disposait relativement à l'intérêt pécuniaire est irrégulière, comme c'est d'ailleurs le cas des autres preuves, et que, pour cette raison, il se proposait de soutenir que les frais entre procureur et client de son client devaient être accordés à ce dernier, contre le procureur général, au cas où l'avis de requête serait rejeté. C'est uniquement pour cette raison que j'ai accepté que des preuves qui, autrement, n'auraient pas été pertinentes, soient présentées sur cette question.

L'allégation portant sur l'intérêt pécuniaire du président ayant été rétractée, il reste les allégations suivantes:

(1) le président a participé à l'élaboration de la décision du Tribunal bien qu'il ait été partial en faveur de ses anciens clients du fait de son association avec eux et

(2) il a participé à l'élaboration de la décision, bien qu'il ne fût pas présent aux audiences.

L'avocat du procureur général a plaidé (1) que M. Buchanan avait un parti-pris réel et (2) que les circonstances étaient telles qu'un homme raisonnable, considérant l'affaire de l'extérieur, conclurait à l'existence probable de partialité.

La preuve qu'invoque l'avocat du procureur général se fonde principalement sur la correspondance et la note annexée à l'affidavit de Clary Gerald McMullen; toutes ces pièces portent une date postérieure au 1^{er} janvier 1969. Ces documents ont été obtenus dans le cadre d'une enquête tenue en 1971, relativement à la production, la fabrication, la vente et la fourniture de verre à vitre, en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, c.

Pittsburgh Industries Limited and Pilkington Brothers (Canada) Ltd. where a search was conducted. I might add that a similar search was conducted on the premises of Mr. Buchanan.

It will be recalled that by the order of Mr. Justice Heald dated May 11, 1972 leave was granted to the Attorney General to call Lionel C. Bosanquet, Vernon C. German, J. Ray Faulds and Frank J. Doyle to give *viva voce* evidence. These persons were the authors of the correspondence. The Attorney General called these persons as witnesses and sought to introduce as evidence the correspondence and inter-office memoranda of which they were the authors.

At this point counsel for Pilkington Brothers (Canada) Ltd. objected to the admissibility of these documents. In this submission he was joined by counsel for Canadian Pittsburgh Industries Limited and counsel for Mr. Buchanan who put forward the additional objection that the documents were not relevant.

The objection on the ground of lack of relevance was predicated upon (1) the admission by the Attorney General that there was no pecuniary interest in the part of the Chairman, (2) that the Attorney General did not attack the correctness of the order or finding of the Tribunal which he construed as an admission that there was no miscarriage of justice and (3) that the Chairman did not influence the decision of the other members of the Tribunal. As I understood the ground of this objection to admissibility it was fundamentally that the issue to be determined was exclusively that of whether the Chairman had participated in the making of the decision. If that issue should be resolved by a finding that the Chairman did so participate then the admissibility of the evidence as to the bias of the Chairman was material. It was not admitted by the Attorney General that the Chairman did not have a bias in fact or that the circumstances of his association with the two sheet glass manufacturers who were former clients would not give rise to a reasonable apprehension of bias. I therefore denied the objection so put forward on the ground that the evidence was irrelevant. It is relevant to the issue of bias

C-23, au cours d'une perquisition dans les locaux de la Canadian Pittsburgh Industries Limited et de la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. Il est peut-être utile d'ajouter qu'une perquisition analogue a été effectuée chez M. Buchanan.

On se souvient que, par ordonnance du 11 mai 1972, le juge Heald a accordé au procureur général la permission de convoquer Lionel C. Bosanquet, Vernon C. German, J. Ray Faulds et Frank J. Doyle pour qu'ils témoignent de vive voix. Ces personnes sont les auteurs des diverses lettres. Le procureur général les a convoquées pour témoigner et il a cherché à déposer en preuve la correspondance et la note interne dont ils étaient les auteurs.

A ce point, l'avocat de la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. s'est opposé à l'admissibilité de ces documents. L'avocat de la Canadian Pittsburgh Industries Limited et celui de M. Buchanan se sont joints à cette objection. Ce dernier a allégué en outre que les documents en question n'ont rien à voir avec l'affaire.

L'objection fondée sur ce dernier point procédait du fait (1) que le procureur général a admis que le président n'avait aucun intérêt pécuniaire, (2) que le procureur général n'a pas contesté l'exactitude de l'ordonnance ou de la conclusion du Tribunal, ce qu'il interprète comme un aveu du fait qu'il n'y a eu aucune mauvaise administration de la justice et (3) que le président n'a pas influencé la décision des autres membres du Tribunal. Je retiens essentiellement de ce motif d'opposition quant à l'admissibilité de ces preuves que la seule question à trancher est celle de savoir si le président a participé ou non à l'élaboration de la décision. Si nous répondons à cette question par l'affirmative, l'admissibilité des preuves relatives à la partialité du président est importante. Le procureur général n'a pas admis que le président n'avait pas agi en fait avec partialité ni que l'association du président aux deux producteurs de verre à vitre, ses anciens clients, ne permettait pas raisonnablement de faire craindre cette partialité. J'ai donc rejeté l'objection selon laquelle la preuve n'avait rien à voir avec l'affaire. Elle est, en effet, rattachée à la question de savoir si le président a agi avec partialité et à

in fact and bias by way of the association between Mr. Buchanan and his clients.

The other objection was that the evidence came to the attention of the Attorney General as a consequence of an inquiry under the *Combines Investigation Act*. It was submitted that the tenor of that Act is that information received during the course of the inquiry should be treated as confidential and that the officers of the two corporations were so assured by the responsible officer conducting the investigation. Counsel referred to section 10(1) of the Act which authorizes the search for evidence relevant to the inquiry being conducted and that the remittance of any material obtained to the Attorney General under section 15 of the Act must be for consideration of matters germane to an offence under the *Combines Investigation Act* exclusively. I have noted that section 27 provides that inquiries shall be conducted in private unless the Chairman of the Commission orders that they be conducted in public. It was, therefore, submitted that the information was obtained as confidential and that that confidentiality should not be breached by seeking to introduce the evidence in a cause different and unrelated to the *Combines Investigation Act* even though it was being introduced by the actual authors of the documents.

I suggested to counsel that even if the manner of obtaining evidence was illegal or merely unfair, that did not constitute a bar to the admissibility of that evidence if relevant. Counsel readily conceded the correctness of that proposition which is supported by the authority of a long line of cases but it was the principal thrust in his submission that the question to be decided was whether that common law rule of admissibility of such evidence was changed by the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44.

By section 1(a) of the *Canadian Bill of Rights* it is recognized and declared that there exists the fundamental freedom of "the right of the individual to . . . enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law".

celle de la partialité résultant des relations entre M. Buchanan et ses clients.

L'autre objection est fondée sur le fait que la preuve a été portée à l'attention du procureur général à la suite d'une enquête tenue en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Il a été plaidé que la loi déclare que les renseignements obtenus au cours des enquêtes doivent être considérés comme confidentiels et que les dirigeants des deux corporations en ont reçu l'assurance de l'enquêteur. L'avocat a cité l'article 10(1) de la loi, qui permet de rechercher les éléments de preuve se rapportant à l'objet d'une enquête et il a plaidé que la remise au procureur général de tout document obtenu en vertu de l'article 15 doit se rapporter exclusivement à des questions relatives à une infraction que prévoit la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Je remarque que l'article 27 prévoit que toutes les enquêtes doivent être tenues à huis clos, à moins que le président de la Commission n'ordonne qu'elles soient publiques. Il a donc été plaidé que les renseignements ont été obtenus à titre confidentiel et que ce secret ne peut pas être rompu par l'utilisation de ces preuves dans une affaire distincte, sans rapport avec la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, même si ce sont les auteurs mêmes des documents qui les déposent.

J'ai fait observer à l'avocat que le fait que les preuves ont été obtenues illégalement ou d'une manière simplement déloyale ne constitue pas un motif d'opposition valable à l'admissibilité de ces preuves si elles sont pertinentes. L'avocat a volontiers admis l'exactitude de cette proposition, qui repose sur une jurisprudence abondante, mais l'essentiel de son argumentation est que la question à trancher est celle de savoir si la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, c. 44, a modifié ce principe de *common law*, relatif à l'admissibilité des preuves ainsi obtenues.

L'article 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* reconnaît et déclare que l'individu a un droit fondamental «à la jouissance de ses biens», et le droit «de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi».

By section 2(d) every law of Canada shall be construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe any of the rights or freedoms enshrined in section 1 and “no law of Canada shall be construed or applied so as to . . . (d) authorize a court, tribunal, commission, board or other authority to compel a person to give evidence if he is denied counsel, protection against self-crimination or other constitutional safeguards”.

The question therefore arises as to what is included in the words “other constitutional safeguards”. As I understood the position of counsel it was that “other constitutional safeguards” included a person’s “enjoyment of property” no doubt in the sense that such property should not become evidence and that the person should not be compelled to testify with respect thereto. It was my view which I expressed at the time the objection was made that the *Canadian Bill of Rights* did not alter the common law principle of the admissibility of evidence in the circumstances above outlined.

In the first instance it is my view that none of the witnesses were being deprived of the enjoyment of property, nor were any constitutional rights being infringed. In any event the witnesses were required to testify by due process of law. They were served with a subpoena *duces tecum* to give evidence upon matters within their personal knowledge. Accordingly I permitted the evidence to be adduced.

It was a contention by the Attorney General that the Chairman had an “actual bias”. To support that contention it must be proved that there was a bias which did in fact influence the result before it can serve as a ground of disqualification. In my opinion the evidence falls far short of doing so.

Mr. Buchanan did make representations to a number of government officials directed to having the Order-in-Council exempting sheet glass from dumping duty removed, to having “float” and “plate” glass deemed to be a class of goods made in Canada and to having a sufficiently high value for duty fixed so as to result

L’article 2d) stipule que nulle loi du Canada ne doit être interprétée comme supprimant, restreignant ou portant atteinte aux droits et libertés énumérés à l’article 1 et . . . comme d) autorisant une Cour, un tribunal, une commission, un office, un conseil ou une autre autorité à contraindre une personne à témoigner si on lui refuse le secours d’un avocat, la protection contre son propre témoignage ou l’exercice de toute garantie d’ordre constitutionnel.

Il faut donc se demander ce que comprend l’expression «toute garantie d’ordre constitutionnel». Je retiens de la position de l’avocat que «toute garantie d’ordre constitutionnel» comprend le droit de l’individu «à la jouissance de ses biens» et que cela signifie clairement que ces biens ne peuvent pas être présentés en preuve et que l’individu ne peut pas être contraint de témoigner relativement à ceux-ci. Je suis d’avis, et c’est l’opinion que j’ai exprimée au moment où l’objection a été présentée, que la *Déclaration canadienne des droits* ne modifie pas le principe de *common law* relatif à l’administration de la preuve dans les circonstances que nous avons indiquées.

En premier lieu, je suis d’avis qu’aucun des témoins n’a été privé de la jouissance de ses biens et qu’aucune atteinte n’a été portée à des droits d’ordre constitutionnel. Quoi qu’il en soit, les témoins ont été requis de témoigner en vertu d’une application régulière de la loi. On leur a signifié un bref de subpoena *duces tecum* afin qu’ils viennent témoigner sur des questions dont ils avaient une connaissance personnelle. J’ai donc permis que les preuves soient présentées.

Le procureur général a plaidé que le président avait [TRADUCTION] «agi avec partialité». Pour que ce motif soit retenu comme rendant une personne inapte, il doit être établi qu’elle était partielle et que sa partialité a eu effectivement une influence sur la décision. A mon avis, la preuve est loin de l’établir.

M. Buchanan a fait des démarches auprès d’un certain nombre de fonctionnaires aux fins d’obtenir l’abrogation de l’arrêté en conseil exemptant le verre à vitre du droit antidumping, d’obtenir que le verre «flotté» et le verre «laminé» soient réputés être des catégories de produits fabriqués au Canada et de faire suffi-

in a heavier dumping duty being imposed. These representations were made prior to his appointment to the Tribunal on January 1, 1969.

Mr. Buchanan did testify that subsequent to January 1, 1969 he made no representations to any governmental officials on behalf of his former clients. For the reasons I have given previously I have accepted this testimony.

He further testified that he made no representations to any person respecting the matter of material injury caused to producers of sheet glass in Canada by the dumping of such product in Canada which is the question that would come before the Anti-dumping Tribunal for its determination.

By a joint letter dated February 17, 1969, addressed to the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise, Canadian Pittsburgh Industries Limited and Pilkington Brothers (Canada) Ltd. lodged a complaint of dumping (Exhibit 5). In a letter dated February 7, 1969 from V. C. German to F. J. Doyle (Exhibit 4) Mr. German referred to a telephone conversation with Mr. Buchanan (it is not clear who called whom) in which Mr. Buchanan volunteered to review the complaint in its final form and comment thereon before its submission. Mr. Doyle agreed. Mr. Buchanan then reviewed the letter and suggested three changes by letter dated February 13, 1969 (Exhibit 20). The three suggested changes made by Mr. Buchanan, and which were adopted, were merely changes in language and did not constitute a departure from the substance of the content in the letter submitted to him.

By letter dated May 12, 1969 (Exhibit 8) the Deputy Minister advised Mr. German that an investigation had been initiated under section 13(1) of the *Anti-dumping Act*. Mr. German forthwith telephoned Mr. Buchanan and endorsed a notation of that fact and the substance of the conversation on that letter. It was to the effect (1) that Mr. Buchanan was pleased, (2) that he said the Department would have to review and develop its 1969 data which should not take long, (3) that a third country value

samment augmenter la valeur imposable fixée pour qu'un droit antidumping plus élevé soit exigé. Ces démarches ont été faites avant sa nomination au poste de président du Tribunal, le 1^{er} janvier 1969.

M. Buchanan a cependant témoigné qu'après le 1^{er} janvier 1969, il n'a fait aucune démarche auprès de fonctionnaires au nom de ses anciens clients. J'ai accepté ce témoignage pour les raisons que j'ai déjà indiquées.

Il a témoigné de plus qu'il n'a fait aucune démarche auprès de quiconque au sujet de la question du préjudice sensible qu'avait causé ce produit aux producteurs de verre à vitre au Canada, et cette question est celle que le Tribunal antidumping aurait pu être appelé à trancher.

Par lettre commune du 17 février 1969, adressée au sous-ministre du Revenu national, douanes et accise, la Canadian Pittsburgh Industries Limited et la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. ont déposé une plainte pour dumping (pièce 5). Dans une lettre du 7 février 1969 de V. C. German à F. J. Doyle (pièce 4), le premier fait état d'une conversation téléphonique avec M. Buchanan (on ne sait pas avec certitude lequel des deux a téléphoné à l'autre), au cours de laquelle ce dernier aurait offert d'examiner la version finale de la plainte et de faire des observations à son sujet avant qu'elle ne soit déposée. M. Doyle a accepté cette proposition. M. Buchanan a ensuite examiné la lettre et proposé trois modifications, dans une lettre du 13 février 1969 (pièce 20). Les trois propositions de M. Buchanan, qui ont été retenues, n'avaient trait qu'à la rédaction et ne modifiaient en rien le fond de la lettre qui a été soumise.

Dans une lettre du 12 mai 1969 (pièce 8), le sous-ministre a informé M. German qu'une enquête avait été ouverte en vertu de l'article 13(1) de la *Loi antidumping*. M. German a immédiatement téléphoné à M. Buchanan et il a noté ce fait sur cette lettre et l'essentiel de leur conversation. Il y a noté que (1) M. Buchanan était enchanté, (2) selon lui, le ministère en cause devrait réviser et mettre à jour ses données de 1969, ce qui ne devrait pas être long, (3) la valeur des marchandises dans un tiers-

would be set, (4) that a temporary finding of dumping would be made and (5) that the matter would then be referred to the Tribunal for a ruling on injury "to make the whole thing legitimate". The choice of the words quoted was an unhappy one since they bear a sinister implication of connivance to make something legitimate which was illegitimate. The words were Mr. German's whose qualifications are for manufacturing glass rather than a precise use of words. I doubt if Mr. Buchanan would have used those words. To me this is merely an outline and intelligent forecast of the procedures and events that would ensue.

There is an inter-office memorandum dated July 23, 1969 with respect to a visit by Mr. Buchanan's "colleagues", whom I ascertained to be the other members of the Tribunal, to the plants of the two manufacturers. The visit did take place but Mr. Buchanan did not attend. Mr. Gauthier testified that it was the invariable custom for the Tribunal to visit the plants of Canadian manufacturers of the goods which were the subject of a dumping inquiry to familiarize the members with the industry involved.

There were other memoranda referring to luncheon meetings with Mr. Buchanan during which he informed the authors of the stage of the investigation initiated by the Deputy Minister.

In a memorandum dated August 18, 1969 (Exhibit 15) which records the substance of the conversations at a luncheon meeting between L. C. Bosanquet and Mr. Buchanan on August 14, 1969 there are statements which caused me concern. The first one was to the effect that Mr. Buchanan purportedly said that he felt that there would be little difficulty in proving material injury. The other is that he is reported as stating that he was going to the Department that day and would have a word with the officers who were conducting the inquiry to attempt to explain to them the facts of the glass industry so they would draw the proper conclusion in arriving at their decision.

pays serait établie, (4) une détermination préliminaire de dumping serait faite et (5) la question serait alors soumise au Tribunal aux fins de décision quant au préjudice [TRADUCTION] «pour régulariser toute l'affaire». Le choix des mots était malheureux car les termes employés impliquent de façon sinistre qu'il y avait connivence pour régulariser un acte qui n'était pas régulier. Les mots cités sont ceux de M. German et il est plus qualifié pour fabriquer du verre que pour faire un emploi rigoureux des mots. Je ne pense pas que M. Buchanan aurait employé ces termes. A mon avis, il ne s'agit là que d'un plan et d'une prévision raisonnée de la procédure et des événements qui devaient suivre.

Il existe une note interne datée du 23 juillet 1969, qui se rapporte à une visite que M. Buchanan et des [TRADUCTION] «collègues», lesquels étaient, d'après ce que j'ai pu vérifier, les autres membres du Tribunal, ont faite aux usines des deux fabricants. La visite a bien eu lieu, mais M. Buchanan n'y a pas participé. M. Gauthier a témoigné que le Tribunal visite toujours les usines des fabricants canadiens dont les marchandises font l'objet d'une enquête concernant le dumping, pour que ses membres se familiarisent avec l'industrie en cause.

D'autres notes se rapportent à des déjeûners d'affaires de M. Buchanan, au cours desquels il a informé les auteurs de celles-ci de l'état de l'enquête qu'avait ouverte le sous-ministre.

Dans une note du 18 août 1969 (pièce 15), qui résume l'essentiel des discussions qui ont pris place entre L. C. Bosanquet et M. Buchanan au cours d'un déjeûner d'affaires, le 14 août 1969, il est fait état de déclarations qui m'ont donné à réfléchir. Selon la première, M. Buchanan aurait dit être d'avis qu'il serait facile de prouver l'existence d'un préjudice sensible. Selon l'autre, il aurait déclaré qu'il devait se rendre au ministère, ce jour-là, et qu'il dirait deux mots aux fonctionnaires chargés de l'enquête en vue de leur expliquer en quoi consiste l'industrie du verre, de manière qu'ils tirent les conclusions qui convenaient en arrivant à leur décision.

The question of material injury is the very question that the Tribunal would be called upon to decide. However, under section 13 of the *Anti-dumping Act* the Deputy Minister must be of the opinion that there is evidence of material injury if he has not previously referred that question to the Tribunal for determination under subsection (3) of section 13. If the Deputy Minister makes a preliminary determination of dumping, then under section 16 the question of material injury is determined by the Tribunal subsequent to the preliminary determination by the Deputy Minister. Therefore the reference to "little difficulty in proving material injury" would be a reference to satisfying the Deputy Minister to that effect, but it is also susceptible of the interpretation that Mr. Buchanan had predetermined the question that he might be required to decide.

As to the second statement attributed to Mr. Buchanan by Mr. Bosanquet that he would inform the officers of the Department of the salient facts in order that they might make the "proper conclusion in arriving at their decision" it is at variance with the testimony of Mr. Buchanan that he had made no representations to departmental officers. Once again this is an unhappy choice of words, but they were not Mr. Buchanan's words. Even though the words were designed for private reading there is a sinister undertone to them. On the other hand the statement is susceptible of the interpretation that Mr. Buchanan would speak of the factors to be utilized in determining the "normal value for duty" but there is no evidence that Mr. Buchanan did speak to those officers.

At this point I would mention that I perceive there to be a difference between "actual bias" which I construe to mean conduct suggesting partiality because the judge has prejudged the issue and "bias because of interest" which I construe to mean an association with one of the parties to a dispute. In either case in order to disqualify the judge on that ground there must exist a "real likelihood" or a "reasonable apprehension", that the judge will not act impartially.

La question du préjudice sensible est la question même que le Tribunal allait être appelé à trancher. Toutefois, aux termes de l'article 13 de la *Loi antidumping*, le sous-ministre doit être d'avis qu'il existe des éléments de preuve d'un préjudice sensible, s'il n'a pas antérieurement soumis cette question au Tribunal, aux termes du paragraphe (3) de l'article 13. Si le sous-ministre fait une détermination préliminaire de dumping, la question du préjudice sensible est alors, en vertu de l'article 16, tranchée par le Tribunal à la suite de la détermination préliminaire du sous-ministre. Par conséquent, la déclaration selon laquelle «il serait facile de prouver l'existence d'un préjudice sensible» se rapporterait aux éléments de preuve nécessaires pour convaincre le sous-ministre de l'existence de ce préjudice sensible, mais il est toutefois possible d'interpréter cette déclaration comme signifiant que M. Buchanan avait préjugé de la question qu'il pouvait être appelé à trancher.

Quant à la seconde déclaration que M. Bosanquet attribue à M. Buchanan, selon laquelle il ferait connaître aux fonctionnaires du ministère les faits dominants «de manière qu'ils tirent les conclusions qui convenaient en arrivant à leur décision», elle est en contradiction avec le témoignage de M. Buchanan selon lequel il n'a fait aucune démarche auprès des fonctionnaires du ministère. Encore une fois, les mots sont mal choisis, mais ils ne sont pas de M. Buchanan. Les mots ont été employés dans une conversation privée, mais ils ont quand même une résonance qui n'inspire rien qui vaille. D'autre part, il est possible d'interpréter cette déclaration comme signifiant que M. Buchanan allait parler des facteurs qui devaient être utilisés dans la détermination de la «valeur imposable normale» mais il n'existe aucune preuve que M. Buchanan a réellement parlé à ces fonctionnaires.

A ce stade, je tiens à indiquer qu'à mon avis, il y a une distinction à faire entre «agir avec partialité», qui signifie, selon mon interprétation, une conduite partielle parce que le juge a préjugé le résultat, et «être partial par suite d'un intérêt», qui signifie, selon mon interprétation, une association avec l'une des parties au litige. Dans l'un et l'autre cas, pour que le juge soit inapte à juger pour ce motif, il est nécessaire qu'il soit «réellement probable» ou qu'il soit

It has been repeatedly held that mere suspicion of bias will not suffice. Denning M.R. said in *Metropolitan Properties Co. (F.G.C.), Ltd. v. Lannon* [1968] 3 All E.R. 304 at page 310:

Nevertheless, there must appear to be a real likelihood of bias. Surmise or conjecture is not enough.

These tests depend upon an appearance of bias rather than its presence in actuality. Appearances dominate the tests whether arising out of a connection between the judge and a party to a dispute before him such as kinship, words or conduct or otherwise.

Dysart J. summed up the law on this subject when he said in *Nichols v. Graham* [1937] 3 D.L.R. 795 at p. 799:

The law is clear that no person shall act as a Judge in any case in which he is accuser or prosecutor, or in which he has, or may reasonably appear to have, any interest or bias in favour of or against any party thereto. The inhibition goes not only to the propriety of his acting, but to his very capacity to act at all, so that if he does purport to act, his judgment will be set aside as a nullity. This great principle of our law applies to all cases without exception in which a person is called upon to act judicially, and extends to every member of the judicial tribunal, and to every judicial act.

It has been held in *Re R. v. Jackson* 125 C.C.C. 205 that "mere possession of a tentative point of view in the case" is not sufficient to disqualifying the judge possessing that view.

In *Ex. p. Wilder* (1902) 66 J.P. 761, it was held that because a judge was notoriously prejudiced against automobiles he was not debarred from trying a motor-car case.

In *Re Doherty and Stewart* 86 C.C.C. 253; [1946] O.W.N. 752, it was held that a magistrate who had expressed strong views in other proceedings before him on a matter akin to the charge upon which an applicant for prohibition stood accused before him did not disqualify the magistrate.

«raisonnable de croire» que le juge n'agira pas avec impartialité.

Il est de jurisprudence constante qu'un simple soupçon de partialité n'est pas suffisant. Le juge Denning, maître des rôles, a déclaré dans l'affaire *Metropolitan Properties Co. (F.G.C.), Ltd. c. Lannon* [1968] 3 All E.R. 304 à la page 310:

[TRADUCTION] Néanmoins, l'existence de partialité doit être réellement probable. Un doute ou une supposition ne suffit pas.

Ces critères sont fondés sur les apparences plutôt que sur l'existence réelle de partialité. Les apparences sont le facteur déterminant, qu'elles résultent d'une relation entre le juge et une partie au procès dont celui-ci est saisi, par exemple un lien de parenté, des déclarations ou la conduite du juge ou d'autres causes.

Le juge Dysart a résumé le droit sur cette question dans l'affaire *Nichols c. Graham* [1937] 3 D.L.R. 795 à la p. 799:

[TRADUCTION] Il est nettement établi en droit que nul ne peut exercer les fonctions de juge dans une cause dans laquelle il poursuit ou accuse, ou dans laquelle il a ou dans laquelle il est raisonnable de croire qu'il a, un intérêt ou une partialité en faveur d'une partie ou contre une partie à celle-ci. Il ne s'agit pas d'une simple question de convenances: le principe vise sa capacité même d'agir, de sorte que s'il prétend agir, son jugement sera frappé de nullité. Ce grand principe de notre droit s'applique à toutes les causes sans exception dans lesquelles une personne est appelée à agir de façon judiciaire, et s'étend également à tout membre d'un tribunal judiciaire, à tout acte judiciaire.

Il a été décidé dans l'affaire *Re R. c. Jackson* 125 C.C.C. 205 qu'un juge ne devient pas inapte [TRADUCTION] «du seul fait qu'il a une opinion provisoire».

Dans l'affaire *Ex. p. Wilder* (1902) 66 J.P. 761, il a été décidé qu'un juge n'était pas inapte à juger d'une affaire portant sur un véhicule automobile, même s'il était notoire qu'il avait des préjugés contre les automobiles.

Dans l'affaire *Re Doherty et Stewart* 86 C.C.C. 253; [1946] O.W.N. 752, il a été décidé que le magistrat n'était pas inapte du fait qu'il avait, dans d'autres procédures qu'il avait été appelé à juger, exprimé des vues arrêtées sur une question connexe à l'accusation à raison de laquelle l'accusé, qui avait demandé un bref de prohibition, comparaisait devant lui.

In *Regina v. Pickersgill* (1971) 14 D.L.R. (3d) 717, Mr. Justice Wilson after an extensive review of the authorities concluded as a question of fact that there was not a real likelihood of bias on the part of the Chairman of the railway transport committee of the Canadian Transport Commission who, some two months before the hearing of an application to discontinue the service of a passenger train, had made a widely publicized speech expressing the view that Canada's new transportation policy, as expressed in the *National Transportation Act*, was to permit railways to operate efficiently and at a profit by ending uneconomical services which were no longer in the public interest. After a careful analysis of the speech Mr. Justice Wilson concluded that reasonable people would not conclude from that speech that the speaker had prejudged the fate of the passenger service which was the subject of the application before the committee and therefore he refused to grant prohibition.

In the four immediately foregoing cases the ratio was that despite general views expressed it must be presumed that the judge will recognize that to perform his duty properly "he must remain constantly in the grip of his judicial function, and not yield to his preconceptions, or become captive to his unexamined and untested preliminary impressions"—per Freedman J.A. in *Re Golliah and Minister of Citizenship and Immigration* (1967) 63 D.L.R. (2d) 224. In short that he would not be precluded from bringing to bear upon the facts and issues before him an impartial and judicial mind in disregard of views he has expressed.

I, therefore, apply that test to Mr. Buchanan. What he had done was to advocate the views of his clients on matters affecting their interests. That does not necessarily make those views his views, nor does it necessarily mean that he accepted the validity of those views. After having given very careful consideration to the

Dans l'affaire *Régina c. Pickersgill* (1971) 14 D.L.R. (3^e) 717, le juge Wilson, après une étude approfondie de la jurisprudence, a tiré une conclusion de fait selon laquelle l'existence de partialité de la part du président du comité du transport ferroviaire de la Commission canadienne des transports n'était pas réellement probable, même si, quelque deux mois avant l'audience relative à une demande présentée aux fins de cessation du service d'un train destiné au transport des voyageurs, il avait fait une déclaration largement diffusée dans laquelle il avait exprimé l'avis que les nouveaux principes directeurs du Canada, en matière de transports, exprimés dans la *Loi nationale sur les transports*, allaient permettre une exploitation rentable et efficace des chemins de fer en supprimant des services déficitaires qui ne répondaient plus à l'intérêt public. Après une analyse minutieuse de cette déclaration, le juge Wilson a décidé que des personnes raisonnables ne concluraient pas de cette déclaration que son auteur avait préjugé de l'issue du service de voyageurs qui faisait l'objet de la demande dont le comité était saisi, et il a refusé d'accorder un bref de prohibition.

Dans les quatre derniers arrêts que nous avons cités, le *ratio* est que, malgré les déclarations générales d'un juge, il doit être présumé que celui-ci admettra que, pour exécuter ses fonctions comme il se doit de le faire, [TRADUCTION] «il doit constamment garder ses fonctions judiciaires présentes à l'esprit et ne pas se laisser influencer par ses idées préconçues, ni s'arrêter à ses premières impressions sans les avoir examinées et éprouvées» (le juge d'appel Freedman, dans l'affaire *Re Golliah et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration* (1967) 63 D.L.R. (2^e) 224). En résumé, le juge n'est pas empêché de statuer sur les faits et les questions litigieuses d'une manière impartiale et judiciaire, en faisant abstraction des opinions qu'il a exprimées.

J'applique donc ce critère à M. Buchanan. Il a fait valoir les idées de ses clients sur des questions susceptibles d'influer sur leurs intérêts. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il fait siennes les idées de ses clients, ni, nécessairement, qu'il a reconnu que ces idées étaient valables. Après un examen très attentif de la

matter I have come to the conclusion for the reasons I have expressed above that Mr. Buchanan did not have an "actual bias" in the sense that I construe that term.

On the other hand I have come to the opposite conclusion on the question whether Mr. Buchanan had such an interest in the matter by reason of his association with his former clients as gives rise to a reasonable apprehension of bias in favour of his former clients.

I do not accept the submission by counsel for Mr. Buchanan that the relationship between Mr. Buchanan and his clients was with respect to a subject matter different from that which the Tribunal would decide.

In 1967 Mr. Buchanan made representations on behalf of his clients directed to the removal of the exemption of sheet glass from liability for dumping duty. He referred to the inroads in the Canadian market made by foreign exporters to the detriment of his clients. It is implicit in those representations that his clients suffered material injury. When the exemption was revoked Mr. Buchanan then throughout 1968 continued to make representations on behalf of his clients directed to fixing a sufficiently high value for duty under the *Customs Tariff* to enable his clients to effectively compete in the Canadian market with foreign exporters. Again it is implicit that the competition from those sources prejudicially affected the Canadian manufacturers which is in itself material injury.

It is true that under the *Customs Tariff* if it were established that the export or actual selling price to an importer in Canada is less than the fair market value or value for duty the goods shall then be subject to dumping duty. There was no requirement that there should be an express finding that Canadian producers of like goods suffered material injury.

The purpose of the legislation is obviously to afford protection to Canadian producers from foreign competition by the unfair means of the

présente affaire, je suis arrivé à la conclusion que, pour les motifs que j'ai déjà indiqués, M. Buchanan n'avait pas «agi avec partialité», au sens que j'ai donné à cette expression.

D'autre part, je suis arrivé à la conclusion contraire quant à la question de savoir si M. Buchanan avait un intérêt dans l'affaire en raison des relations qu'il avait eues avec ses anciens clients, au motif que ces relations permettent logiquement de conclure qu'il était partial en faveur de ceux-ci.

Je n'accepte pas l'argument de l'avocat de M. Buchanan selon lequel les relations entre celui-ci et ses anciens clients se rapportaient à une question différente de celle que le Tribunal allait être appelé à trancher.

En 1967, M. Buchanan a fait des démarches au nom de ses clients en vue d'obtenir que le verre à vitre, qui était exempté du droit antidumping, y soit assujéti. Il a parlé des pénétrations que les importateurs étrangers faisaient dans le marché canadien, au détriment de ses clients. Ces démarches impliquent donc que ses clients subissaient un préjudice sensible. Lorsque l'exemption a été supprimée, M. Buchanan a continué à faire des démarches au nom de ses clients, pendant toute l'année 1968, aux fins de faire attribuer aux marchandises importées une valeur imposable suffisamment élevée, aux termes du *Tarif des douanes*, pour permettre à ses clients de concurrencer avec succès les importateurs étrangers sur le marché canadien. Encore une fois, cela implique que la concurrence de ces importateurs nuisait aux fabricants canadiens, ce qui est en soi un préjudice sensible.

Il est vrai que si, aux termes du *Tarif des douanes*, il est établi que le prix à l'exportation ou le prix de vente réel par rapport à l'importateur canadien est inférieur à la juste valeur marchande ou à la valeur imposable, les marchandises doivent être frappées d'un droit antidumping. Aucune disposition n'exige qu'il y ait une conclusion expresse selon laquelle les producteurs canadiens de marchandises semblables ont subi un préjudice sensible.

Le but de la loi est manifestement de protéger les producteurs canadiens de la concurrence étrangère injuste résultant de la vente de mar-

product being sold in Canada for less than it is sold in the home market. The logical inference is that Canadian producers are being materially injured by being deprived of a share in the Canadian market by the tactics of foreign producers in dumping goods. The clear object of the imposition of dumping duty is to remedy that condition so that Canadian producers can compete in the Canadian market on an equal basis of price.

The underlying objective of the whole exercise conducted by Mr. Buchanan on behalf of his clients was that the net result would be the imposition of a high dumping duty on sheet glass made by foreign producers and all representations were directed to that end.

Upon the *Anti-dumping Act* coming into force there was in reality no change in the basic purpose. The changes were procedural in nature. There is dumping if the normal value of the goods exceeds their export price. Rules are outlined in the Act to establish the normal value. It is still advantageous to the Canadian producer to establish a high normal value so that the dumping duty will be correspondingly high. As Mr. Buchanan pointed out to his former clients as is indicated by the endorsement on Exhibit 8, that all the Department would have to do would be to review and update the data it had in 1969. There was the additional condition precedent to the imposition of dumping duty that the Tribunal must find that the dumping of goods has caused, is causing or is likely to cause material injury to Canadian producers of like goods or that it has materially retarded or is materially retarding the establishment of production of such goods in Canada. Whereas that fact was necessarily inferred from the fact of dumping under the previous legislation, now it must be found as a fact by the Tribunal that such is the result. However the underlying purpose remains the same. The ultimate result will be that dumping duty is imposed. It was the original purpose of Mr. Buchanan's clients to secure the imposition of dumping duty on sheet glass under the previous legislation and that remained their basic purpose under the new legislation. All representations made under the former legislation and

chandises au Canada à un prix inférieur à celui auquel elles se vendent dans le pays d'origine. Il faut logiquement conclure que les producteurs canadiens subissent un préjudice sensible du fait que les manœuvres de dumping des producteurs étrangers les privent d'une partie du marché canadien. L'objet évident de l'imposition d'un droit antidumping est de remédier à cette situation, de manière à permettre aux producteurs canadiens de lutter sur un pied d'égalité avec la concurrence sur le marché canadien.

Le but fondamental de toutes les démarches que M. Buchanan a faites au nom de ses clients était finalement de voir imposer un droit antidumping élevé sur le verre à vitre des producteurs étrangers.

L'entrée en vigueur de la *Loi antidumping* n'a apporté aucun changement réel au but initial. Les changements apportés sont de nature procédurale. Il y a dumping si la valeur normale des marchandises dépasse leur prix à l'exportation. La loi énonce les règles à suivre dans le calcul de la valeur normale. Le producteur canadien a toujours avantage à faire établir une valeur normale élevée, de manière que le droit antidumping soit, lui aussi, élevé. D'après l'annotation inscrite sur la pièce 8, et comme M. Buchanan l'a fait observer à ses clients, le ministère n'avait qu'à réviser et mettre à jour les données dont il disposait en 1969. Il y avait, de plus, une condition préalable à l'imposition d'un droit antidumping, savoir que le Tribunal devait constater que le dumping de marchandises a causé, cause ou est susceptible de causer un préjudice sensible aux producteurs canadiens de marchandises semblables ou a retardé ou retarde sensiblement la mise en production au Canada de marchandises semblables. Alors que ce fait était nécessairement présumé résulter du dumping aux termes de la loi antérieure, la loi actuelle prévoit que le Tribunal doit constater son existence. Le but fondamental reste toutefois le même. Le résultat final est qu'un droit antidumping est imposé. Le but initial des clients de M. Buchanan était d'obtenir l'imposition d'un droit antidumping sur le verre à vitre en vertu de la loi antérieure et ce but est demeuré leur objectif fondamental sous l'empire de la nouvelle loi. Toutes les démarches

under the new legislation were directed to achieving that ultimate result.

All representations made are so inextricably devoted to the same end that I fail to follow how Mr. Buchanan's representations on behalf of his clients can be said to be related to a different subject matter bearing in mind that they were made with the imposition of a high dumping duty as the objective.

It is for these reasons that I have rejected the submission of counsel for Mr. Buchanan in this respect.

In support of my conclusion that there would be a real apprehension of bias on the part of Mr. Buchanan in favour of his former clients by reason of that association with them, raised in the minds of reasonable men, I would refer to authorities illustrative of the nature and degree of business and personal relationships and the kind of facts which have raised such doubts of impartiality in a member of a tribunal which conducted the adjudication.

First I would refer to the oft-quoted case of *Rex v. Sussex Justices* [1924] 1 K.B. 256. There the Justices heard a summons against the driver of a motor-cycle allegedly driving in a dangerous manner. The deputy clerk was the brother and partner of a solicitor who was acting in a civil claim for damages against the driver. At the conclusion of the evidence when the Justices retired (obviously to consider their decision) the deputy clerk retired with them, as was customary, taking his notes of the evidence in case the Justices desired to be advised on any point of law. In fact the Justices came to their decision to convict without consulting the deputy clerk. Lord Hewart C.J. said the question was whether the deputy clerk was so related to the case in its civil aspect as to be unfit to act as clerk to the Justices in the criminal matter. It was held that he was and Lord Hewart then coined his famous words "it is not merely of some importance but is of fundamental importance that justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done."

faites pendant que l'ancienne loi était en vigueur et après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi visaient à atteindre ce but.

Toutes les démarches tendent tellement vers une même fin que je ne comprends pas comment on peut dire que les démarches qu'a faites M. Buchanan au nom de ses clients se rapportaient à des objets différents, eu égard au fait qu'elles ont été entreprises en vue d'obtenir l'imposition d'un droit antidumping élevé.

Pour ces motifs, j'ai rejeté l'argument de l'avocat de M. Buchanan sur ce point.

A l'appui de la conclusion que j'ai tirée selon laquelle il serait véritablement probable, selon le critère de l'homme raisonnable, que M. Buchanan a été partial en faveur de ses anciens clients, en raison des relations qu'il avait eues avec ceux-ci, je vais citer des arrêts qui illustrent la nature et l'importance des relations personnelles et des relations d'affaires ainsi que le genre de faits qui ont fait mettre en doute l'impartialité d'un membre d'un tribunal appelé à rendre une décision.

Je citerai d'abord une affaire bien connue, l'arrêt *Rex c. Sussex Justices* [1924] 1 K.B. 256. Dans cette affaire, les juges ont connu d'une sommation délivrée contre un conducteur de motocyclette accusé de conduite dangereuse. Le greffier adjoint était le frère et l'associé d'un avocat qui représentait une partie dans une action civile en dommages-intérêts, intentée contre le conducteur de la motocyclette. A la fin des témoignages, les juges se sont retirés (manifestement pour examiner l'affaire en délibéré), accompagnés du greffier adjoint, comme c'était la coutume, qui emportait ses notes relatives à la preuve, au cas où les juges auraient voulu lui demander son avis sur une question de droit. En fait, les juges sont arrivés à la conclusion qu'il y avait lieu de prononcer une déclaration de culpabilité, sans avoir consulté le greffier adjoint. Le juge en chef, Lord Hewart, a déclaré que la question était de savoir si le greffier adjoint était tellement lié à l'aspect civil de l'affaire qu'il était inapte à agir comme greffier au procès criminel. Il a été décidé que tel était le cas et Lord Hewart a alors prononcé cette phrase célèbre [TRADUCTION] «il est tout à

The relationship of solicitor and client between a member of a tribunal and one party before it, either existing or previously existing has been held to justify an apprehension of bias. See *Ghirardosi v. Minister of Highways (British Columbia)* [1966] S.C.R. 367.

In the *Ghirardosi* case an arbitrator in an expropriation matter was engaged as solicitor by the Department in an expropriation of land some 250 miles distant from the land which was the subject of the arbitration. Cartwright J. (as he was then) said at page 371:

... but the disqualification arises from the circumstance that, ... the confidential and mutually beneficial relationship of solicitor and client existed at all relevant times ...

In *McKay v. Campbell* 36 N.S.R. 522, an examiner under the *Collections Act* was prohibited from examining a debtor because he was the solicitor of another creditor on the ground that the examiner would have such an interest in the result of the examination that he would not be absolutely free from the suspicion of bias or interest.

In *Re Public Schools Act* (1962) 38 W.W.R. 106, a solicitor had acted in a dispute between a teacher and a school board before an investigating committee. He was disqualified from sitting as an arbitrator in a subsequent arbitration because of the knowledge that he had gained in his capacity in the prior dispute and because there was the possibility that he could not free his mind of the inevitable partisanship of the advocate.

In *Sims v. Seller* [1927] 2 D.L.R. 251, it is stated that a person who has been actively interested in previous litigation between the parties should not be appointed an arbitrator.

In *Cormee v. C.P.R.* (1888) 16 O.R. 639, the fact that pending a reference and before a finding a member of a board received an intimation

fait primordial, et non simplement important, que non seulement justice soit rendue mais que, dans l'esprit des gens, il soit manifeste et indubitable que justice est rendue».

Dans l'arrêt *Ghirardosi c. Le ministre de la Voirie de la Colombie-Britannique* [1966] R.C.S. 367, il a été décidé que des relations d'avocats à client, présentes ou antérieures, entre un membre d'un tribunal et une partie comparissant devant lui justifient de conclure à l'existence possible de partialité.

Dans cette dernière affaire, un arbitre en matière d'expropriation a été retenu comme avocat du ministère dans une affaire d'expropriation portant sur des terrains situés à quelque 250 milles de l'endroit où étaient situés les terrains sur lesquels portait l'arbitrage. Le juge Cartwright (juge puîné à l'époque) a déclaré à la page 371:

[TRADUCTION] ... mais l'inaptitude découle du fait que, ... des relations confidentielles entre avocat et client, profitables à l'un et l'autre, ont existé à toutes les époques qui nous intéressent ...

Dans l'arrêt *McKay c. Campbell* 36 N.S.R. 522, il a été décidé qu'un enquêteur nommé en vertu du *Collections Act* (loi sur le recouvrement des créances) ne pouvait pas interroger un débiteur, parce qu'il était l'avocat d'un autre créancier, au motif que l'enquêteur pouvait avoir un intérêt tel dans le résultat de l'interrogatoire qu'il n'était pas entièrement dégagé de tout soupçon de partialité ou d'intérêt.

Dans l'arrêt *Re Public Schools Act* (1962) 38 W.W.R. 106, un avocat avait représenté un professeur dans un litige l'opposant à la commission scolaire, devant un comité d'enquête. Il a été jugé inapte à siéger comme arbitre dans un arbitrage ultérieur, à cause de la connaissance qu'il avait acquise en sa qualité d'avocat dans le litige antérieur et parce qu'il était possible qu'il ne puisse pas dégager son esprit de la partialité inévitable d'un avocat.

Dans l'arrêt *Sims c. Seller* [1927] 2 D.L.R. 251, il est déclaré qu'une personne qui a pris une part active dans un litige antérieur entre les parties ne doit pas être nommée arbitre.

Dans l'arrêt *Cormee c. C.P.R.* (1888) 16 O.R. 639, le fait que pendant l'instance, dans une affaire de renvoi, et avant que la décision ne

that the solicitorship of the defendant's company would be offered to him and after the finding the offer was made and accepted, was held fatal to the adjudication. It was said "In a matter of so tender a nature, even the appearance of evil is to be avoided".

In *Flin Flon Division Association v. Flin Flon School Division* (1964) 49 W.W.R. 426, the relationship of auditor to a party was held to constitute bias.

In *Szilow v. Szaze* [1955] S.C.R. 3, where an arbitrator was jointly engaged in a real estate transaction with a party to arbitration some six months prior to the arbitration which, because of its continuing nature, called for a relationship in management and consultation it was held to be an association which from its inevitable personal intimacy and the mutual interests involved, was sufficient to disqualify the arbitrator by reason of bias.

In several statutes to which I was referred it is prescribed that a certain time having elapsed from the termination of a relationship until one party to that relationship takes part in an adjudication to which the other person in the relationship is a party, will remove disqualification.

The period varies from six months to two years. This indicates that a time lapse will serve to remove any reasonable apprehension of bias. But Mr. Buchanan, after having terminated his formal relationship with his clients, still held himself available to and did give them the benefit of his advice, albeit without fee, throughout the year 1969 when he had been appointed Chairman of the Anti-dumping Tribunal on January 1, 1969 and even into 1970 so that the gratuitous relationship of adviser still persisted, but it was understood that Mr. Buchanan would not make representations on their behalf.

Furthermore Mr. Buchanan himself recognized that he was disqualified from sitting at the hearings to be conducted by the Tribunal well in advance thereof and even before it was a certainty that there would be a reference to the

soit rendue, un membre d'une Commission a été informé qu'il recevrait une offre de services comme avocat de la compagnie défenderesse et que, après la décision, cette offre lui a été faite et qu'il l'a acceptée, a entraîné la nullité de la décision. On a déclaré: [TRADUCTION] «Dans des situations aussi délicates, même l'apparence d'illégalité doit être évitée».

Dans l'arrêt *Flin Flon Division Association c. Flin Flon School Division* (1964) 49 W.W.R. 426, il a été décidé que des relations entre un vérificateur et une partie étaient constitutives de partialité.

Dans l'affaire *Szilow c. Szaze* [1955] R.C.S. 3, un arbitre avait, dans une opération immobilière, été associé à une partie à un arbitrage, quelque six mois avant l'arbitrage (lequel, du fait qu'il s'étendait sur une certaine période, nécessitait l'établissement de relations de gestion et de consultation) et il a été décidé que l'association, du fait qu'elle entraînait inévitablement des relations personnelles et profitables aux deux parties, suffisait à rendre l'arbitre inapte pour cause de partialité.

Dans diverses lois qui m'ont été citées, il est stipulé que l'écoulement d'un certain temps entre la fin de relations et le moment où une partie à ces relations participe à une décision qui concerne l'autre partie auxdites relations fait disparaître l'inaptitude.

Les délais varient entre six mois et deux ans. Il en résulte que le temps efface tout soupçon raisonnable de partialité. Toutefois, M. Buchanan, après avoir mis fin à ses relations officielles avec ses clients, est demeuré à leur disposition et les a fait profiter de ses conseils, bien que ce fût à titre gratuit, pendant toute l'année 1969, après avoir été nommé président du Tribunal antidumping le 1^{er} janvier 1969, et même en 1970, de sorte que des relations de conseiller à client à titre gratuit ont continué d'exister, étant toutefois entendu que M. Buchanan ne ferait pas de démarches en leur nom.

De plus, M. Buchanan a lui-même admis qu'il était inapte à siéger aux audiences que devait tenir le Tribunal bien avant qu'elles n'aient lieu, et même avant qu'il ne devienne certain que les questions en cause seraient soumises au Tribu-

Tribunal. The preliminary determination of dumping was made by the Deputy Minister on December 15, 1969. A conversation between Mr. Buchanan and Mr. German is recorded by Mr. German in a memorandum dated October 27, 1969 (Exhibit 11) in the following language:

He spoke to great length about the propriety of his being involved with the hearings and finally announced that he definitely would not be present, in fact intended to be somewhere in the Caribbean on vacation. He felt that this was best in our interests for an exposure of his past position with our industry in the court proceedings could be quite damaging.

Mr. Buchanan disclosed to the other members of the Tribunal his association with Canadian Pittsburgh Industries Limited and Pilkington (Brothers) Canada, Ltd. the complainants respecting the dumping of sheet glass which led to the initiation of the investigation by the Deputy Minister and ultimately to the reference to the Tribunal. He made no secret of that relationship. He informed the other members that he was disqualified from sitting at the hearings conducted by the Tribunal on February 2 to 6, 1970 and he did not sit thereat.

It is for these reasons that I have concluded that Mr. Buchanan by reason of his association with his clients had a personal interest in the proceedings of such a kind as must raise a reasonable apprehension of bias in their favour. I fail to follow that however conscientiously Mr. Buchanan may have striven to be an impartial Chairman of the Tribunal, if he had sat at the hearing, how any party thereto would have anything but reasonable apprehension of bias on his part by reason of the knowledge he had acquired from his relationship with his clients and an accordingly inevitable apprehension of partisanship.

The further ground upon which the Attorney General relies for questioning the order or finding of the Anti-dumping Tribunal is that Mr. Buchanan participated in the making of the decision despite the undisputed and conclusively established fact that he was not present at the hearings conducted by the Tribunal on Febru-

nal. Le sous-ministre a fait la détermination préliminaire de dumping le 15 décembre 1969. M. German a eu une conversation avec M. Buchanan et il en a consigné le contenu dans une note datée du 27 octobre 1969 (pièce 11), dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Il a longuement parlé de la question de savoir s'il était opportun qu'il participe aux audiences et il a finalement déclaré qu'il n'y serait certainement pas présent, et que, en fait, il se proposait d'aller en vacances quelque part dans les Caraïbes. Il estimait que c'était notre meilleur intérêt, car il serait très dommageable que ses relations antérieures avec notre entreprise soient mises à jour devant le Tribunal.

M. Buchanan a fait connaître aux autres membres du Tribunal les relations qu'il avait eues avec la Canadian Pittsburgh Industries Limited et la Pilkington Brothers (Canada), Ltd., les compagnies qui ont déposé la plainte de dumping relative au verre à vitre qui a abouti à l'ouverture de l'enquête par le sous-ministre, et finalement au renvoi de l'affaire devant le Tribunal. Il n'a pas cherché à cacher l'existence desdites relations. Il a déclaré aux autres membres qu'il était inapte à siéger aux audiences du Tribunal tenues du 2 au 6 février 1970, et il n'y a pas participé.

Pour ces motifs, j'ai conclu que M. Buchanan, en raison de ses relations antérieures avec ses clients, avait, dans les procédures, un intérêt personnel de nature à faire naître des soupçons raisonnables de partialité en leur faveur. Quels que soient les efforts que M. Buchanan eût pu déployer pour être un président impartial, s'il avait participé à l'audience du Tribunal, je ne vois pas comment une partie aux procédures aurait pu ne pas raisonnablement le soupçonner d'être partial, en raison de la connaissance qu'il avait acquise par suite de ses relations antérieures avec ses clients et, de ce fait, comment elle aurait pu ne pas conclure à l'existence de favoritisme.

L'autre motif sur lequel se fonde le procureur général pour mettre en doute la validité de la conclusion ou de l'ordonnance du Tribunal est que M. Buchanan a participé à l'élaboration de la décision bien qu'il n'ait pas été, selon ce qui est admis et clairement établi, présent aux audiences du Tribunal tenues du 2 au 6 février

ary 2 to 6, 1970 at which evidence was adduced and argument was advanced on behalf of the interested parties.

To me it appears axiomatic that no person is qualified to render a decision on any matter with respect to which he has not heard the evidence pertaining thereto and the rival contentions advanced with respect to the matter in issue and the significance of the evidence and that a decision so rendered is invalid.

Authority for such proposition, if any be needed, is found in *Rex v. Huntingdon Confirming Authority* [1929] 1 K.B. 698.

In that case the members of the *Confirming Authority* who heard the evidence at a first hearing differed from those at a second meeting at which a decision was made to confirm a licence in that members who had not heard the evidence at the first meeting were present at the second meeting and participated in making the decision.

Lord Hanworth said at page 714:

One more point I must deal with, and that is the question of the justices who had not sat when evidence was taken on April 25, but who appeared at the meeting of May 16. We think that the confirming authority ought to be composed in the same way on both occasions: that new justices who have not heard the evidence given ought not to attend. It is quite possible that all the justices who heard the case and the evidence on April 25 may not be able to attend on any further hearing, but however that may be, those justices who did hear the case must not be joined by other justices who had not heard the case for the purpose of reaching a decision, on this question of confirmation.

Romer J. who agreed with Lord Hanworth added at page 717:

... Further, I would merely like to point this out: that at that meeting of May 16 there were present three justices who had never heard the evidence that had been given on oath on April 25. There was a division of opinion. The resolution in favour of confirmation was carried by eight to two, and it is at least possible that that majority was induced to vote in the way it did by the eloquence of those members who had not been present on April 25, to whom the facts were entirely unknown.

The two foregoing extracts were referred to with approval by Cartwright J. in *Mehr v. Law Society of Upper Canada* [1955] S.C.R. 344. In that case at a hearing before the Discipline Committee of the Law Society on September

1970, audiences au cours desquelles des preuves et des arguments ont été présentés au nom des parties intéressées.

Il me semble évident qu'une personne ne peut pas rendre une décision dans une affaire dans laquelle elle n'a pas entendu la preuve s'y rapportant ni les arguments des parties sur l'objet du litige et le sens de la preuve, et qu'une pareille décision est nulle.

On peut trouver des arguments à l'appui de ce principe, à supposer que ce soit nécessaire, dans l'arrêt *Rex c. Huntingdon Confirming Authority* [1929] 1 K.B. 698.

Dans cette affaire, les membres d'une Commission de contrôle qui ont entendu la preuve à une première audience n'étaient pas les mêmes que ceux qui ont siégé à une seconde audience, au cours de laquelle une décision sur le maintien d'un permis a été rendue, puisque des membres qui n'avaient pas entendu la preuve à la première audience étaient présents à la seconde audience et ont participé à la décision.

Lord Hanworth a déclaré (page 714):

[TRADUCTION] Il me reste à traiter la question des juges qui n'étaient pas présents lorsque la preuve a été présentée, le 25 avril, mais qui l'étaient à l'audience du 16 mai. Nous pensons que la commission de contrôle aurait dû se composer des mêmes personnes, à ces deux occasions, savoir que les juges qui n'avaient pas entendu la preuve ne devaient pas siéger. Il est très possible que tous les juges qui ont entendu la cause et la preuve le 25 avril n'aient pas pu assister aux autres audiences, mais, quoi qu'il en soit, les juges qui n'ont pas entendu l'affaire ne doivent pas se joindre à ceux qui l'ont entendue aux fins d'arriver à une décision sur la question du maintien du permis.

Le juge Romer a souscrit aux motifs de Lord Hanworth et il a déclaré (page 717):

[TRADUCTION] ... De plus, je voudrais simplement souligner le fait qu'à l'audience du 16 mai, trois des juges présents n'avaient jamais entendu la preuve déposée sous serment le 25 avril. Les avis étaient partagés. La résolution en faveur du maintien du permis a été adoptée par huit voix contre deux, et, à tout le moins, il est possible que les membres qui n'étaient pas présents le 25 avril, ceux qui n'avaient aucune connaissance des faits, aient convaincu la majorité de voter comme elle l'a fait.

Le juge Cartwright a repris les deux citations qui précèdent, en les faisant siennes, dans l'arrêt *Mehr c. Law Society of Upper Canada* [1955] R.C.S. 344. Dans cette affaire, à une audience devant le comité de discipline de la

18 six members were present. The same six members and two additional members were present at a hearing on October 2. At a hearing on November 19 the eight members who had been present on October 2 were present and one additional member was present. There was nothing to indicate that all nine did not take part in deciding on the report to be made by the Committee to Convocation. Only six members were present at all three meetings. Two other members were present at two meetings having been absent from the first meeting and one member was present at only one and he was absent from the first two meetings.

Cartwright J. said at page 351:

While it is not necessary to express any final opinion as to whether such course would render the report invalid I am much impressed by the reasoning of Lord Hanworth and Romer J. in *Rex v. Huntingdon Confirming Authority*.

He then quoted the passages which I have quoted above.

In *Re Ramm* (1957) 7 D.L.R. (2d) 378, MacKay J.A. quoted the foregoing extracts from the *Huntingdon* (*supra*) case and the *Mehr* (*supra*) case that I have quoted and said at page 382:

What is objectionable is their presence during the consultation when they were in a position which made it impossible for them to discuss in a judicial way, the evidence that had been given on oath days before and in their absence and on which a finding must be based.

A statement to like effect was made by Verchere J. in *Hughes v. Seafarers' International Union* (1962) 31 D.L.R. (2d) 441.

Section 28 of the *Anti-dumping Act* provides that the Chairman of the Tribunal may direct that evidence relating to any hearing before the Tribunal be received, in whole or part by a member of the Tribunal, but it is further provided that in the event of such direction being made the member who heard the evidence shall make a report thereon to the Tribunal.

This section does not detract from the principle that the person who makes a decision must have been present at the hearings relating thereto. What it does do is to provide for a means whereby one member of the Tribunal may hear evidence on behalf of all members but those

Law Society, tenue le 18 septembre, six membres étaient présents. Ces six membres et deux autres membres étaient présents à une audience du 2 octobre. A une audience tenue le 19 novembre, les huit membres du 2 octobre et un autre membre étaient présents. Rien n'indiquait que certains des neuf membres en tout n'avaient pas participé à la décision relative au rapport que le comité devait présenter. Six membres seulement étaient présents aux trois séances. Deux autres membres étaient présents à deux audiences après avoir été absents de la première et l'un des membres n'était présent qu'à l'une des audiences après avoir été absent des deux premières.

Le juge Cartwright a déclaré (page 351):

[TRADUCTION] Bien qu'il ne soit pas nécessaire de trancher la question de savoir si cela entache le rapport de nullité, je suis très intéressé par le raisonnement de Lord Hanworth et du juge Romer dans l'affaire *Rex c. Huntingdon Confirming Authority*.

Il a ensuite cité les passages que j'ai moi-même cités plus haut.

Dans l'affaire *Re Ramm* (1957) 7 D.L.R. (2^e) 378, le juge d'appel MacKay a cité les passages ci-dessus de l'affaire *Huntingdon* (précitée) et de l'affaire *Mehr* (précitée) et il a déclaré (page 382):

[TRADUCTION] Ce qui est critiquable, c'est leur présence pendant la période de discussion, situation qui ne leur permettait pas d'examiner, d'une manière judiciaire, la preuve présentée sous serment plusieurs jours avant, en leur absence, sur laquelle une décision devait être rendue.

Le juge Verchere a fait une déclaration semblable dans l'arrêt *Hughes c. Seafarers' International Union* (1962) 31 D.L.R. (2^e) 441.

L'article 28 de la *Loi antidumping* prévoit que le président du Tribunal peut ordonner que les témoignages relatifs à une audition devant le Tribunal soient reçus, en tout ou en partie, par un membre du Tribunal, mais il est également prévu qu'en pareil cas, le membre qui reçoit les témoignages doit en faire rapport au Tribunal.

Cet article ne déroge pas à la règle selon laquelle la personne appelée à rendre une décision doit avoir été présente aux audiences s'y rapportant. Cependant, cet article permet à un membre de recevoir des témoignages au nom de tous les membres, mais ces derniers sont infor-

members are apprised of that evidence by the expedient of the report thereon by the member who heard the evidence.

But this was not the procedure adopted by the Chairman of the Tribunal. He assigned the Vice-Chairman, Mr. Gauthier and the remaining member Mr. Barrow to sit at the hearings and Mr. Gauthier presided. The Chairman was authorized to do this by section 23(1)(a) of the *Anti-dumping Act* which provides that the Chairman "has supervision over and direction of the work of the Tribunal including (a) the apportionment of work among the members thereof and the assignment of members to sit at hearings of the Tribunal and to preside thereat, . . ."

In my opinion therefore Mr. Buchanan was disqualified from participating on the decision of the Tribunal by reason of his absence from the hearing.

In the result I have found that the Chairman was disqualified from participating in the making of the decision of the Tribunal for the twofold reasons, that

(1) his relationship with the two Canadian Corporations whose complaint in writing led to the institution of proceedings under the *Anti-dumping Act* gave rise to a reasonable apprehension of bias in their favour and

(2) he was not present at the hearing.

These findings do not resolve the matter. There still remains for determination the question which I conceive to be crucial.

That question is: Did the Chairman participate in the making of the decision by the Tribunal? If he did then it follows that by reason of the twofold disqualifications of the Chairman that I have found to exist, the decision of the Tribunal must be quashed. Viscount Cave said in *Frome United Breweries Co. v. Bath Justices* [1926] A.C. 586 at p. 590:

... and it has been held over and over again that, if a member of such a body is subject to a bias—whether financial or other—in favour of or against either party to a dispute or is in a position that a bias must be assumed, he ought not to take part in a decision or even sit upon the tribunal.

més du contenu de ces témoignages par le rapport que doit leur présenter celui qui les reçoit.

Ce n'est toutefois pas la procédure qu'a suivie le président du Tribunal. Il a désigné le président adjoint, M. Gauthier, et l'autre membre, M. Barrow, pour tenir des audiences que M. Gauthier a présidées. Le président avait le pouvoir de le faire en vertu de l'article 23(1)a de la *Loi antidumping*, qui prévoit que le président «assume la surveillance et la direction des travaux du Tribunal, notamment a) la répartition des travaux entre les membres du Tribunal et l'affectation des membres aux audiences du Tribunal et à la présidence de ces audiences, . . .».

A mon avis, par conséquent, M. Buchanan était inapte à participer à l'élaboration de la décision du Tribunal en raison du fait qu'il n'était pas présent aux audiences.

Par suite, je constate que le président était inapte à participer à l'élaboration de la décision du Tribunal pour une double raison, savoir

(1) que ses relations avec les deux compagnies canadiennes, dont la plainte écrite a abouti à l'institution des procédures que prévoit la *Loi antidumping*, permettaient de conclure à l'existence probable de partialité en leur faveur, et

(2) qu'il n'était pas présent aux audiences.

Ces constatations ne résolvent pas complètement le litige. Il reste à trancher la question que je considère comme cruciale.

Cette question est la suivante: le président a-t-il participé à l'élaboration de la décision du Tribunal? Dans l'affirmative, il s'ensuit qu'en raison de la constatation que j'ai faite quant à la double inaptitude du président, la décision du Tribunal doit être annulée. Le vicomte Cave a déclaré, dans l'affaire *Frome United Breweries Co. c. Bath Justices* [1926] A.C. 586 à la p. 590:

[TRADUCTION] . . . et il est de jurisprudence constante que si un membre d'un tel organisme est partial, par suite d'un intérêt pécuniaire ou autre, en faveur de l'une ou l'autre partie ou contre l'une de celles-ci, ou est dans une situation telle qu'il y a lieu de conclure à l'existence de partialité, il ne doit pas participer à la décision ni même siéger au Tribunal.

It is also clear that if one member of a tribunal is biased then the tribunal itself is infected even though the other members are without bias. (See *The Queen v. Meyer* (1875) 1 Q.B.D. 173 and *Frome United Breweries Co. v. Bath Justices* (*supra*) both referred to in *Ex parte Hall* [1963] 2 O.R. 239.)

The point next arises whether the statute creating the tribunal provides, or by necessary implication requires that a member, who would be disqualified at common law from sitting and participating in the decision because of bias, shall or must sit and if so then that person is qualified to sit regardless of bias provided that the bias is the kind contemplated by the statute. Lord Sumner in *Frome United Breweries Co. v. Bath Justices* (*supra*) said at p. 616:

If bias in such a case was inevitable, of course the Act, in making them (certain justices who had an interest in the proceedings) members of the compensation authority would have made that authority pro tanto a biased body, whose conduct could not be impugned on that ground.

Closely akin to the foregoing principle is the doctrine of *ex necessitate*. A member of a tribunal who is subject to disqualification at common law "may be required to sit if there is no other competent tribunal to do so or if a quorum cannot be formed without him. Then the doctrine of necessity applies to prevent a failure of justice."

In *The Judges v. Attorney General of Saskatchewan* [1937] 2 D.L.R. 209, the judges of Saskatchewan were obliged to determine the constitutionality of legislation requiring them to pay income tax on their salaries. Similarly my brother Noël was obligated in *Martel v. M.N.R.* [1970] Ex.C.R. 68 to determine if additional salary paid to judges as compensation for extrajudicial duties they were called upon to perform and for incidental expenditures that the execution of their office required of them was exempt from income tax. He held it was not. In these instances there was no other competent authority to decide the issues.

Il est également évident que si un membre d'un tribunal est partial, la compétence du tribunal lui-même est viciée, même si les autres membres sont impartiaux. (Voir *La Reine c. Meyer* (1875) 1 Q.B.D. 173, et *Frome United Breweries Co. c. Bath Justices* (précité), arrêts cités dans l'affaire *Ex parte Hall* [1963] 2 O.R. 239.)

Il nous faut donc maintenant rechercher si la loi qui a créé le tribunal prévoit ou, à défaut, s'il découle nécessairement de son interprétation, qu'un membre, inapte à siéger au tribunal et à participer à sa décision en *common law* pour motif de partialité, peut ou doit siéger au tribunal et, en pareil cas, si cette personne est apte à siéger malgré sa partialité pourvu que celle-ci soit du genre qu'envisage la loi. Lord Sumner a déclaré (page 616), dans l'affaire *Frome United Breweries Co. c. Bath Justices* (précitée):

[TRADUCTION] S'il était impossible d'éviter la partialité dans une telle affaire, il est clair que la loi, en les instituant (certains juges ayant un intérêt dans l'affaire) membres de la commission de contrôle, aurait rendu cette commission partielle pro tanto et que les décisions de celle-ci ne pourraient pas être attaquées pour ce motif.

Le principe qui précède est très voisin de la doctrine de l'*ex necessitate*. Un membre d'un tribunal pouvant être inapte en *common law* [TRADUCTION] «peut être requis de siéger s'il n'existe aucun autre tribunal compétent, ou s'il est impossible d'atteindre le quorum sans lui. En pareil cas, la doctrine de la nécessité supplée à une carence du système judiciaire».

Dans l'arrêt *Les juges c. Le procureur général de la Saskatchewan* [1937] 2 D.L.R. 209, les juges de la Saskatchewan ont été appelés à se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi les obligeant à payer des impôts sur le revenu tiré de leur traitement. De même, mon collègue Noël a été appelé, dans l'affaire *Martel c. M.R.N.* [1970] R.C.É. 68, à décider si le traitement supplémentaire versé aux juges pour services extrajudiciaires qu'on leur demandait et certains frais accessoires que peut nécessiter la bonne exécution des fonctions de juge sont exempts d'impôt sur le revenu. Il a été répondu par la négative. Dans ces affaires, il n'existait aucune autorité compétente pour trancher les questions en cause.

With these considerations in mind I have reviewed the *Anti-dumping Act* to ascertain if the provisions thereof require the Chairman to take part in the decision either by virtue of his office or to make up a quorum.

Mr. Buchanan was apparently of the opinion that he was obliged to do so as at October 27, 1969 because Mr. German in his memorandum of that date (Exhibit 11) recorded a telephone conversation with Mr. Buchanan as follows:

He also stated that he would be home from vacation in time to participate in the post hearing deliberation and decision. It appears to be a little known fact that in withdrawing from participation in the actual hearings, he cannot withdraw from participation in the decision making.

My review of the statute does not disclose any basis for holding that opinion.

Section 23(1)(a) permits of the assignment of members to sit at hearings and to preside thereat.

The Tribunal as constituted consisted of three members.

The Act does not make provision for a quorum but section 21(2) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23 provides that where any enactment establishes a board, court or tribunal consisting of three or more members at least one-half of the number of members provided for by the enactment, if that number is a fixed number or if the number of members is not a fixed number but within a range having a maximum or minimum at least one-half of the number of members in office, if that number is within the range, shall constitute a quorum.

Section 21(1) of the *Anti-dumping Act* provides for a Tribunal consisting of not more than five members. Three members were appointed by Order-in-Council, P.C. 1969-1 dated January 3, 1969 (Exhibit 3). Therefore by virtue of section 21 of the *Interpretation Act* two members of the Tribunal constitute a quorum.

Even if no quorum had been provided for then section 21(6) of the *Anti-dumping Act* provides that in the absence or incapacity of any member the Governor in Council may

Avec ces considérations présentes à l'esprit, j'ai analysé la *Loi antidumping* aux fins de vérifier si ses dispositions exigent que le président participe à la décision, soit en vertu de ses fonctions propres, soit pour constituer le quorum.

M. Buchanan pensait apparemment, le 27 octobre 1969, qu'il était obligé de le faire, puisque M. German, dans sa note de la même date (pièce 11), a résumé comme suit une conversation téléphonique qu'il avait eue avec M. Buchanan:

[TRADUCTION] Il a également déclaré qu'il serait de retour de vacances assez tôt pour participer aux délibérations et à la décision, après les audiences. On ne semble généralement pas se rendre compte qu'on n'évite pas de participer à l'élaboration d'une décision en évitant de participer aux audiences.

L'étude que j'ai faite de la loi ne me semble pas justifier cette conclusion.

L'article 23(1)a) permet d'affecter des membres aux auditions du Tribunal et à la présidence de ces auditions.

Le Tribunal se composait de trois membres au moment de sa création.

La loi est muette sur la question du quorum, mais l'article 21(2) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, prévoit que lorsqu'un texte législatif établit un conseil, une cour ou un autre tribunal composé de trois membres ou plus, la moitié au moins du nombre des membres prévu par le texte législatif, si ce nombre est fixe, ou, si le nombre de membres prévu par le texte législatif n'est pas fixe mais est compris dans des limites comportant un maximum ou un minimum, la moitié au moins du nombre de membres en fonction, si ce nombre est compris dans ces limites, constitue le quorum.

L'article 21(1) de la *Loi antidumping* crée un Tribunal devant se composer d'un maximum de cinq membres. Trois membres ont été nommés par l'arrêté en conseil C.P. 1969-1 en date du 3 janvier 1969 (pièce 3). Par conséquent, aux termes de l'article 21 de la *Loi d'interprétation*, le quorum du Tribunal est de deux membres.

De toute manière, si aucun quorum n'avait été fixé, l'article 21(6) de la *Loi antidumping* prévoit qu'en cas d'absence ou d'incapacité d'agir d'un membre, le gouverneur en conseil

appoint a temporary substitute. If it was considered necessary that three members of the Tribunal should participate in the decision, then the disqualification of the Chairman by reason of bias could have been resolved by resort to section 21(6) and a temporary substitute appointed as was done in a case cited by Frank in an article on "Disqualification of Judges" in 1947, 56 *Harvard Law Review*. A case came before the Supreme Court of Texas involving a male organization of which all the judges of the court were members. The Governor solved the problem by appointing an *ad hoc* court consisting of three females.

The problem as to what members were required to sign the finding of the Tribunal caused concern to the members, Mr. Gauthier and Mr. Barrow immediately following the conclusion of the hearing on February 6, 1970.

Accordingly the Secretary of the Tribunal, by letter dated February 11, 1970 (Exhibit B1) requested an opinion on the point from Mr. J. T. Gray, the Solicitor to the Treasury. In that letter he posed the problem as follows:

The Chairman assigned the two members "to sit at the hearing and to preside thereat" pursuant to Section 23(1)(a). The question has arisen whether the provisions of Section 28 are operative under these circumstances, although this section does envisage a report by a member of the Tribunal who has taken evidence.

In your opinion, is it required of the two members to prepare a written report for submission to the Chairman and to each of the parties (subsection (2) of Section 28)? It is not clear to us that this provision would apply under the conditions stipulated in subsection (1)(a) of Section 23.

Mr. Gray replied by letter dated February 12, 1970 (Exhibit B2) as follows:

As requested by you, I have reviewed the provisions of the Anti-dumping Act and Regulations. In my opinion, section 28 of the Act does not apply in the circumstances described in your memorandum. I understand that in this case two members of the Tribunal conducted the hearing and took the evidence. In my view, it is only when one member of the Tribunal is designated to take the evidence that section 28 applies.

I was surprised to note that the Act did not specify a quorum for the Tribunal. The provision in the Act authorizing the chairman to allocate members of the Tribunal to conduct hearings and carry out other duties would raise an

peut nommer un suppléant temporaire. S'il avait été estimé nécessaire que trois membres du Tribunal participent à la décision, le problème de l'inaptitude du président pour raison de partialité aurait pu être résolu en ayant recours à l'article 21(6) et un suppléant temporaire aurait pu être nommé, comme cela s'est fait dans une affaire qu'a citée M. Frank, dans un article sur l'inaptitude des juges publié en 1947, au numéro 56 du *Harvard Law Review*. La Cour suprême du Texas a été saisie d'une affaire concernant une association de personnes du sexe masculin de laquelle tous les juges de la cour faisaient partie. Le gouverneur a réglé le problème en constituant un tribunal *ad hoc* composé de trois personnes du sexe féminin.

La question de savoir quels membres devaient signer la décision du Tribunal a causé un problème à MM. Gauthier et Barrow, dès la fin de l'audience, le 6 février 1970.

Par suite, le secrétaire du Tribunal, dans une lettre du 11 février 1970 (pièce B1), a demandé l'opinion de M. J. T. Gray, avocat du ministère des finances et du conseil du Trésor, sur cette question. Il a exposé le problème en ces termes:

[TRADUCTION] Le président a procédé à l'affectation de deux membres «aux auditions du Tribunal et à la présidence de ces auditions» en vertu de l'article 23(1)a). La question se pose de savoir si les dispositions de l'article 28 s'appliquent en pareille circonstance, bien que l'article en question vise le rapport présenté par le membre du Tribunal qui a reçu les témoignages.

A votre avis, les deux membres doivent-ils présenter un rapport écrit au président et à chacune des parties (article 28, paragraphe (2))? A notre avis, il n'est pas certain que cette disposition s'applique dans les conditions énoncées à l'article 23(1)a).

M. Gray a répondu comme suit, par lettre du 12 février 1970 (pièce B2):

[TRADUCTION] Comme suite à votre demande, j'ai étudié les dispositions de la Loi antidumping et les règlements relatifs à celle-ci. A mon avis, l'article 28 ne s'applique pas dans les conditions que vous avez énoncées dans votre note. Je crois comprendre que, dans le cas qui vous intéresse, deux membres du Tribunal ont tenu audience et ont reçu des témoignages. A mon avis, l'article 28 ne s'applique que lorsqu'un seul membre est désigné pour recevoir des témoignages.

J'ai été étonné de constater que la loi est muette sur la question du quorum du Tribunal. L'article de la loi qui autorise le président à désigner des membres pour qu'ils tiennent des audiences et exécutent d'autres fonctions porte

inference that less than the total number of members could validly act for the complete Tribunal. On the other hand, the fact that no quorum has been specified casts some doubt on the validity of a decision of the Tribunal participated in by less than all of the members. I think perhaps the safest practice would be to have all of the members sign the formal document embodying the decision. Of course, if one member dissents, the decision would have to indicate this. I note the Act authorizes the Tribunal to adopt rules of procedure but I entertain some doubt that this authorization would permit the Tribunal to fix its own quorum. It is unusual to create a tribunal of this type without specifying a quorum in the Act and it seems to me that this is a matter which might be considered the first time the Act is amended.

I am in agreement with the opinion expressed by Mr. Gray that section 28 of the *Anti-dumping Act* does not apply to the circumstances prevailing in this matter and as outlined to Mr. Gray. The Chairman did designate the two other members to conduct the hearing by virtue of the authority vested in him by section 23. He did not invoke the procedure in section 28 for that would be tantamount to his participating in the hearing by being a recipient of the report of the member designated by him. It was Mr. Buchanan's firm conclusion that he should not be present at the hearings because of his relationship of consultant to the complainants. I commend his discretion in this respect. The *Interpretation Act* provides that the singular includes the plural unless a contrary intention appears. The language of section 28 clearly contemplates that only one member of the Tribunal may be directed to take evidence, not two.

Mr. Gray then considered the question of quorum. He concluded that since no quorum was provided in the statute doubt was cast on the validity of a decision of the Tribunal participated in by less than all the members. He therefore expressed the view that "the safest practice would be to have all the members sign the formal document embodying the decision."

I am in disagreement with the advice given by Mr. Gray in this respect. If the signing of the formal document embodying the decision constitutes participation in the decision, (and there is authority to the effect that it does which I shall consider later) then the advice that a member who did not hear the evidence, a fact which was made known to Mr. Gray in the letter of the Secretary requesting his opinion,

à conclure qu'il n'est pas nécessaire que tous les membres soient présents pour agir valablement au nom du Tribunal. D'autre part, le fait que la loi ne prévoit aucun quorum jette quelque doute sur la validité d'une décision du Tribunal à laquelle tous les membres n'auraient pas participé. Il serait peut-être plus prudent, à mon avis, que tous les membres signent le document officiel qui constatera la décision. Naturellement, la décision doit également faire état des dissidences éventuelles. Je constate que la loi donne au Tribunal le pouvoir d'adopter des règles de procédure, mais je doute que ce pouvoir permette au Tribunal de fixer son propre quorum. Il est assez inusité qu'une loi crée un tel tribunal sans en fixer le quorum et il me semble que la chose pourrait être prise en considération dès que des amendements seront proposés à la loi.

Je partage l'avis de M. Gray et je ne crois pas que l'article 28 s'applique dans les circonstances de la présente affaire, ainsi que l'a indiqué M. Gray. Le président a effectivement désigné les deux membres pour tenir l'audience, en vertu du pouvoir que lui confère l'article 23. Il n'a pas eu recours à l'article 28 car la réception du rapport du membre qu'il aurait désigné aurait équivalu pour lui à participer à l'audience. M. Buchanan était convaincu qu'il ne devait pas être présent aux audiences, à cause des relations qu'il avait eues, à titre de conseiller, avec les plaignants. Sur ce point, je loue la sagesse de M. Buchanan. La *Loi d'interprétation* prévoit que le singulier comprend le pluriel, à moins que le contexte ne révèle une intention contraire. Aux termes de l'article 28, il est clair qu'un seul membre peut être désigné pour recevoir des témoignages, et non deux.

M. Gray s'est ensuite penché sur la question du quorum. Il est arrivé à la conclusion que le mutisme de la loi sur la question du quorum jetait un doute sur la validité d'une décision du Tribunal à laquelle tous les membres n'auraient pas participé. Il s'est ensuite dit d'avis qu'il serait «plus prudent que tous les membres signent le document officiel qui constatera la décision».

Je ne partage pas l'opinion de M. Gray sur ce point. Si la signature du document officiel constatant la décision constitue une participation à cette décision (la jurisprudence indique que cette hypothèse correspond à la réalité et nous analyserons plus loin ce qui justifie cette conclusion), l'opinion selon laquelle un membre qui n'a pas entendu les témoignages, fait porté à la connaissance de M. Gray dans la lettre du

should sign the decision would be in contravention of the principle enunciated in *Rex v. Huntingdon Confirming Authority* (*supra*) that those who had not heard the evidence ought not to take part in making the decision. It is possible that Mr. Gray was of the opinion that "signing the formal document embodying the decision" did not amount to participation in the making thereof but he does not so state.

In fairness to Mr. Gray I should point out that the Secretary did not mention that the Chairman refrained from attending the hearings because of his interest in the matter. This fact was known to the Secretary who was a layman and may not have appreciated the significance of this circumstance. Had Mr. Gray been alerted to this fact, as I think he should have been, he would have directed his mind to the problem so raised.

Mr. Gray countermanded the opinion expressed by him in his letter of February 12, 1970 by a letter dated February 18, 1970 (Exhibit B3) which reads as follows:

This will confirm my telephone conversation concerning the opinion I provided you on February 12th. In giving the opinion set out in the second paragraph of my memorandum, I overlooked section 21 of the Interpretation Act which creates a quorum in the case of boards, courts, commissions or other bodies where no quorum is provided for in the legislation. The general rule is that at least one-half of the number of members in office constitutes a quorum. In the case of the Anti-dumping Tribunal, a quorum would consist, under this rule, of two members. If the Tribunal were increased to five members, the quorum would consist of three members. In the case you referred to me, the two members who took the evidence could give a decision on behalf of the Tribunal.

His conclusion is "the two members who took the evidence could give a decision on behalf of the Tribunal".

I have carefully read both letters written by Mr. Gray and I do conclude that in his second letter he retracted the opinion he expressed in his first letter, but I reached that conclusion only after subjecting the language used in both letters to a minute scrutiny. Bearing in mind that the recipient of the letters was a person without legal qualifications as were the persons on whose behalf the opinion was sought, I think that Mr. Gray's second letter should have been couched in express, precise and unequivocal language. It should have stated that the two

secrétaire lui demandant son avis, doit signer la décision est contraire au principe énoncé dans l'arrêt *Rex c. Huntingdon Confirming Authority* (précité), aux termes duquel ceux qui n'ont pas entendu la preuve ne doivent pas participer à la décision. Il est possible que M. Gray ait été d'avis que le fait de «signer le document officiel constatant la décision» n'équivalait pas à participer à la décision, mais il ne l'a pas dit.

Pour être juste envers M. Gray, je dois souligner que le secrétaire ne lui a pas indiqué que le président s'est abstenu de participer aux audiences à cause de l'intérêt qu'il avait dans l'affaire. Le secrétaire connaissait l'existence de ce fait, mais il n'est pas un juriste et il est possible qu'il en ait sous-estimé l'importance. Si ce fait avait été porté à l'attention de M. Gray, et je crois qu'on aurait dû le faire, il se serait penché sur le problème qu'il soulève.

M. Gray a rétracté l'opinion qu'il a exprimée dans sa lettre du 12 février 1970, dans une lettre du 18 février 1970 (pièce B3), qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] La présente confirme notre conversation téléphonique relative à l'opinion que je vous ai donnée le 12 février. En donnant l'opinion énoncée au second paragraphe, je n'ai pas tenu compte de l'article 21 de la Loi d'interprétation, qui fixe le quorum dans le cas de conseils, offices, cours, commissions ou autres organismes lorsque la loi qui les crée n'en prévoit pas. La règle générale est que le quorum est au moins la moitié des membres en fonction. Dans le cas du Tribunal antidumping, cette règle fixerait le quorum à deux membres. Si le nombre des membres du Tribunal devait être porté à cinq, le quorum serait de trois membres. Dans le cas que vous me présentez, les deux membres qui ont reçu les témoignages peuvent rendre une décision au nom du Tribunal.

Sa conclusion est donc «les deux membres qui ont reçu les témoignages peuvent rendre une décision au nom du Tribunal».

J'ai lu attentivement les deux lettres de M. Gray et je conclus que dans la deuxième, il rétracte l'opinion qu'il a exprimée dans la première, mais je ne suis arrivé à cette conclusion qu'après avoir analysé les termes de chaque lettre avec beaucoup d'attention. Compte tenu du fait que le destinataire des deux lettres n'était pas un juriste, contrairement aux personnes pour le compte desquelles l'opinion en question a été demandée, je crois que, dans sa deuxième lettre, M. Gray aurait dû s'exprimer en termes clairs, précis et non équivoques. Il aurait dû

members who heard the evidence must make the decision to the exclusion of the Chairman and not on behalf of the Tribunal because they were the Tribunal and that only they must sign the formal document embodying the decision. While by implication Mr. Gray must have meant to retract his previous advice that "the safest practice would be to have all the members sign the formal document embodying the decision" he did not do so in specific terms. Accordingly the letters were susceptible of the interpretation by laymen that the advice given about signing the formal instrument still stood. That was, in fact, the interpretation given to the letters by all three members of the Tribunal. But again I would emphasize that the letter of the Secretary only asked Mr. Gray's opinion as to the applicability of section 23 and 28 of the Act and he was not apprised of the problem which in reality faced the members of the Tribunal which was that Mr. Buchanan was precluded from sitting at the hearings and participating in the decision for the reasons I have indicated and of which problem they should have been aware or at least suspected and sought advice on that specific problem rather than putting their request for a legal opinion in general rather than specific terms. There was no indication to Mr. Gray that he should have sought further information. He advised only upon what he was asked.

Mr. Buchanan was on vacation during the hearings conducted by the other members of the Tribunal but he returned to the Tribunal offices before an order or finding had been made.

It is admitted that he did not influence the other members nor did he attempt to do so. This is at variance with the implication in the language used by Mr. German in his memorandum of October 27, 1969 (Exhibit 11) where he said "He indicated clearly that his compatriots have been well primed to hear the case."

Mr. Gauthier and Mr. Barrow collaborated in writing their finding or order. It was their joint effort and it was done without any reference to or consultation with Mr. Buchanan. They went

déclarer que les deux membres qui ont reçu les témoignages devaient rendre la décision, à l'exclusion du président, et non au nom du Tribunal, parce qu'ils constituaient ce Tribunal, et qu'eux seuls devaient signer le document officiel constatant la décision. Il faut nécessairement conclure, par déduction, que M. Gray avait voulu rétracter l'opinion qu'il avait émise précédemment, selon laquelle il serait «plus prudent que tous les membres signent le document officiel qui constatera la décision», mais il ne l'a pas dit en termes précis. Par conséquent, il était possible qu'un non-juriste interprète les lettres comme signifiant que l'opinion relative à la signature du document officiel était toujours valable. En fait, il s'agit là de l'interprétation que les trois membres du Tribunal ont donnée à ces lettres. Toutefois, je désire souligner encore une fois que le secrétaire n'a demandé l'opinion de M. Gray que sur l'applicabilité des articles 23 et 28 de la loi, et qu'il n'avait pas connaissance du véritable problème qui se posait aux membres du Tribunal, savoir que M. Buchanan ne pouvait participer aux audiences et à la décision pour les motifs que j'ai indiqués, problème dont ils auraient dû connaître ou au moins soupçonner l'existence. Ils auraient dû demander conseil sur ce problème précis et non demander une opinion en termes généraux et peu précis. Rien n'indiquait à M. Gray qu'il devait pousser ses recherches plus loin. Il n'a donné son avis que sur ce qui lui était demandé.

M. Buchanan était en vacances pendant les audiences qu'ont tenues les autres membres du Tribunal, mais il est revenu avant qu'une ordonnance ou une décision ne soit rendue.

Il est admis qu'il n'a pas influencé la décision des autres membres et qu'il n'a pas tenté de le faire. Cette affirmation est en contradiction avec ce que sous-entendent les termes que M. German a employés dans sa note du 27 octobre 1969 (pièce 11), dans laquelle il déclare: [TRA-DUCTION] «Il a nettement indiqué que ses collègues avaient été bien préparés à entendre l'affaire.»

MM. Gauthier et Barrow ont rédigé leur conclusion ou ordonnance en commun. Elle est le fruit de leur travail collectif et M. Buchanan n'a

through five drafts, the fifth draft being the final one.

Mr. Gauthier had developed a respect for Mr. Buchanan's facility in the use of the English language and he asked Mr. Buchanan to read the final draft for the purpose of obtaining Mr. Buchanan's suggestions for improvement of the phraseology but he did not invite Mr. Buchanan to comment on its substance. Mr. Buchanan did so and he refrained from commenting on the substance. The draft was compared with the final order and Mr. Buchanan accepted responsibility for three very minor changes in words, grammar or construction. For example he suggested the replacement of the word "dilemma" by the word "difficulties" which was a distinct improvement and was accepted, he noted an incorrect use of the plural for the singular which was changed and he also corrected a split infinitive.

In the penultimate paragraph the finding of the Tribunal stated, "Accordingly, the Tribunal orders that anti-dumping duty be assessed against dumped imports of transparent sheet glass . . . entered into Canada on or after March 15, 1970".

Mr. Buchanan was of the opinion that under section 16 of the *Anti-dumping Act* the Tribunal's jurisdiction is limited to determining if material injury had been caused to Canadian producers. If the Tribunal finds in the affirmative then the dumping duty is imposed by the Deputy Minister. He, therefore, felt, with justification, that for the Tribunal to "order" the imposition of a dumping duty was exceeding its jurisdiction. Although he held that opinion, he did not suggest that the paragraph should be deleted, or its language appropriately revised or even mention to the other members his reservations as to the propriety of the paragraph because as he stated, that would be a change in substance and "it was their decision".

pas été consulté. Ils ont rédigé cinq brouillons et le dernier a été retenu comme texte final.

M. Gauthier en était venu à admirer la facilité avec laquelle M. Buchanan pouvait rédiger en langue anglaise et il a demandé à celui-ci de lire le dernier brouillon et de faire des propositions pour en améliorer la forme, mais il ne lui a pas demandé de faire des observations sur le fond. M. Buchanan a fait ce qu'on lui demandait et il s'est abstenu de faire des observations sur le fond. On a comparé le brouillon et le texte final de l'ordonnance et M. Buchanan a reconnu être l'auteur de trois modifications très peu importantes ayant trait au vocabulaire, à la grammaire ou à la construction. Par exemple, il a proposé de remplacer le mot [TRADUCTION] «dilemme» par le mot «difficultés», ce qui était manifestement une amélioration, et cette proposition a été retenue. Il a également relevé un endroit où le pluriel avait été substitué à tort au singulier, ce qui a été corrigé, et il a aussi corrigé un infinitif qui avait été mal séparé.

A l'avant-dernier paragraphe de la décision du Tribunal, il est écrit [TRADUCTION] «En conséquence, le Tribunal ordonne que les droits antidumping soient prélevés sur les importations à des prix sous-évalués de verre à vitre transparent . . . au Canada le 15 mars 1970 ou après».

M. Buchanan était d'avis qu'aux termes de l'article 16 de la *Loi antidumping*, la compétence du Tribunal se limite à la question de savoir si un préjudice sensible a été causé ou non aux producteurs canadiens. Si le Tribunal répond par l'affirmative, c'est le sous-ministre qui impose le droit antidumping. Il croyait par conséquent, avec raison, que le Tribunal n'avait pas la compétence d'«ordonner» l'imposition d'un droit antidumping. Bien qu'il fût de cet avis, il n'a pas proposé que le paragraphe soit retranché, ni que le texte soit modifié de la façon appropriée. Il n'a même pas fait connaître aux autres membres les réserves qu'il avait à formuler sur le bien-fondé de ce paragraphe parce que, comme il l'a déclaré, il se serait agi d'une modification quant au fond et [TRADUCTION] «c'est à eux qu'il appartenait de rendre la décision».

When the fifth draft was revised and completed in its final form on March 13, 1970 it was presented to him for his signature. The recollections of the witnesses were vague as to who presented the document to Mr. Buchanan for signature. It may have been the Secretary, Mr. Gauthier or it may have been sent to him.

Whoever presented the document to him for signature or caused it to be presented to him, either the Secretary or Mr. Gauthier its presentation was made by reason of acceptance by them of the advice of Mr. Gray in his letter of February 12, 1970 that "the safest practice would be to have all of the members sign the formal document embodying the decision."

Mr. Buchanan had also seen the correspondence from Mr. Gray. There is no question that all three members of the Tribunal as well as the Secretary were under the impression that Mr. Gray's advice was that all three members of the Tribunal must sign even if one of the signatories had not sat at the hearings or participated in making the decision.

This was the first time the problem arose because at all previous references all three members had sat and made the decision.

This advice by Mr. Gray may have coincided with an opinion held by Mr. Buchanan as early as October 27, 1969 because Mr. German indicated in his memorandum of that date (Exhibit 11) that Mr. Buchanan had informed him "It appears to be a little known fact that in withdrawing from participation in the actual hearing, he cannot withdraw from participation in the decision making."

Mr. Buchanan therefore signed the document dated March 13, 1970 which was presented to him for that purpose.

I am satisfied upon the evidence that Mr. Buchanan did not actually participate in the making of the decision of the Tribunal other than by signing the document which was presented to him.

Lorsque le cinquième brouillon a été revu et rédigé en sa forme définitive le 13 mars 1970, il lui a été présenté pour signature. Les témoins n'avaient que de vagues souvenirs quant à l'identité de la personne qui a présenté le document à la signature de M. Buchanan. Il est possible que ce soit le secrétaire ou M. Gauthier, ou que le texte lui ait été expédié.

Quelle que soit la personne qui lui a présenté le document pour signature ou qui a fait en sorte que le document lui parvienne, que ce soit le secrétaire ou M. Gauthier, il n'en reste pas moins que ce document lui a été présenté en raison du fait que l'opinion de M. Gray, exprimée dans sa lettre du 12 février 1970, selon laquelle «il serait plus prudent que tous les membres signent le document officiel qui constatera la décision», a été retenue.

M. Buchanan avait également lu les lettres de M. Gray. Il ne fait pas de doute que les trois membres du Tribunal, ainsi que le secrétaire, pensaient que M. Gray avait conseillé que les trois membres du Tribunal signent le document, même si l'un ou l'autre d'entre eux n'avait participé ni aux audiences ni à la décision.

C'était la première fois que le problème se posait, puisque dans tous les cas antérieurs, les trois membres avaient participé aux audiences et aux décisions.

Il est possible que le conseil de M. Gray ait coïncidé dans le temps avec une opinion que M. Buchanan a exprimée dès le 27 octobre 1969, parce que M. German a indiqué dans sa note de cette date (pièce 11), que M. Buchanan l'avait informé qu' [TRADUCTION] «on ne semble généralement pas se rendre compte qu'on n'évite pas de participer à l'élaboration d'une décision en évitant de participer aux audiences».

M. Buchanan a donc signé le document daté du 13 mars 1970, qui lui a été présenté à cette fin.

D'après la preuve, je suis convaincu que la participation de M. Buchanan à la décision du Tribunal se limite à la signature qu'il a apposée sur le document qu'on lui a présenté.

The second sheet of the finding lists the membership of the Tribunal. It identifies the Chairman by name and the two other members by name, and includes a reference to the Secretary and Director of Inquiries by name in a position under a title being the words, "Anti-dumping Tribunal". There is also included on the bottom of the sheet the words "Address all communications to The Secretary, Anti-dumping Tribunal, Justice Building, Ottawa, Canada". The third page begins with the words "Finding by the Anti-dumping Tribunal", but no reference is made to the members of the Tribunal who made the finding.

This second sheet standing by itself is susceptible as being informative only. It identifies the membership of the Tribunal as constituted by the Order-in-Council. It also includes the Secretary who is not a member of the Tribunal but an officer of it. This seems to be the intended significance of the sheet. There is also a further possible interpretation that it identifies the membership of the Tribunal which took part in the hearing and decision particularly since the members who actually did so are not anywhere identified and the finding is described as that of the Tribunal. This is contradicted somewhat by the inclusion of the Secretary in a manner which may infer that he is part of the constitution of the Tribunal.

During the course of the hearing of the notice of motion I expressed the view that the inclusion of this second sheet in the form and manner in which it was composed was bad practice. With the benefit of hindsight I still adhere to that view particularly since the text of the finding does not identify the participating members. On balance however I have concluded that the sheet is innocuous.

The question is, did Mr. Buchanan by signing the document presented to him participate in the finding of the Tribunal.

The question of a disqualified member of a committee signing a report came before Verchere J. in *Hughes v. Seafarers' International Union* (*supra*).

La deuxième page de la conclusion contient la liste des membres du Tribunal. Le président et les deux autres membres y sont nommés désignés, et le nom du secrétaire et directeur des enquêtes est inscrit sous le titre «Tribunal antidumping». Nous pouvons également lire, au bas de la page, [TRADUCTION] «Toute correspondance doit être adressée au secrétaire du Tribunal antidumping, Édifice de la Justice, Ottawa, Canada». La troisième page commence par les mots: [TRADUCTION] «Décision du Tribunal antidumping», mais il n'est fait aucune mention des membres du Tribunal qui ont rendu la décision.

La deuxième page, considérée en elle-même, peut être interprétée comme un simple document d'information. Elle indique les noms des membres du Tribunal tel que l'avait constitué l'arrêté en conseil. Elle contient également le nom du secrétaire, qui n'est pas membre du Tribunal mais officier de celui-ci. Voilà ce qui semble être l'objet de la deuxième page. Il existe cependant une autre interprétation possible, savoir qu'elle identifie les membres du Tribunal qui ont participé aux audiences et à la décision, ce qui est d'autant plus possible que les membres qui ont effectivement rendu la décision ne sont identifiés nulle part ailleurs et que la décision est présentée comme étant celle du Tribunal. Le fait que le nom du secrétaire est indiqué d'une manière qui laisse croire qu'il fait partie du Tribunal va, en quelque sorte, à l'encontre de cette interprétation.

Au cours de l'audience consécutive à l'avis de requête, j'ai exprimé l'opinion que cette deuxième page est peu heureuse quant à sa forme et à sa présentation. Avec un peu de recul, je demeure de cet avis, notamment parce que le texte de la conclusion n'identifie pas les membres qui l'ont rendue. Toutefois, j'ai conclu que, dans l'ensemble, elle est peu importante.

La question qui se pose est donc la suivante: M. Buchanan a-t-il participé à la décision du fait qu'il a signé le document qui lui a été présenté?

Dans l'affaire *Hughes c. Seafarers' International Union* (précitée), le juge Verchere a dû se pencher sur la question de l'inaptitude d'un membre d'un comité ayant signé un rapport.

The facts applicable to this question are set out in the first paragraph of the headnote which reads as follows:

Plaintiff was charged with breach of defendant trade union's constitution and a hearing was held by a trial committee elected at a meeting of the union. After two sittings of the committee, one member could no longer attend and although the union constitution provided that a majority of the committee should constitute a *quorum*, and although there was no provision for filling a vacancy once a trial had begun, a special meeting of the union elected a replacement. The minutes of the two sittings were brought to the attention of the new member, who then sat with the committee, took part in consideration of the charges and signed the majority report recommending plaintiff's expulsion from the union.

The relevant statement of Verchere J. appears at page 446 where he said,

... Here it is obvious that Clarke signed the report, and it must therefore, I think, be presumed that he participated in the final deliberations of the Committee.

I fail to follow that, when a member of a Tribunal affixes his signature to a finding, it can be said that he did not adopt the finding as his own. Therefore if the finding should come to the attention of an interested person in the ordinary course, with the signature of a member thereon or a clear indication that his signature was affixed, then that person is entitled to assume that the member participated in making the finding.

Counsel for Pilkington Brothers (Canada) Ltd. contended that the Attorney General was without status to bring the application herein. The basis of his contention was a comparison of sections 18 and 28 of the *Federal Court Act*.

Section 18 reads as follows:

18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), (including any proceeding brought against the Attorney General of Canada), to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

Section 28 reads as follows:

Les faits relatifs à cette question sont exposés comme suit au premier paragraphe du sommaire:

[TRADUCTION] Le demandeur était accusé d'avoir violé les règlements du syndicat ouvrier défendeur et un comité d'enquête dont les membres ont été élus à une réunion du syndicat a tenu une audience. Après deux audiences de ce comité, l'un de ses membres ne pouvait continuer à y assister et, bien que les règlements du syndicat eussent prévu que la majorité des membres du comité constituait le *quorum*, et bien qu'il n'existât aucune disposition permettant de remplacer un membre après le début d'une procédure, un remplaçant a été élu à une réunion spéciale du syndicat. Les procès-verbaux des deux premières séances ont été portés à la connaissance du nouveau membre, et celui-ci a ensuite participé aux audiences du comité, a examiné les accusations portées et a signé le rapport de la majorité recommandant que le demandeur soit expulsé du syndicat.

La déclaration correspondante du juge Verchere se trouve à la page 446:

[TRADUCTION] ... Dans le cas présent, il est évident que M. Clarke a signé le rapport et je pense qu'il faut en conclure qu'il a participé aux délibérations finales du comité.

Je ne vois pas comment on peut dire qu'un membre ne fait pas sienne la conclusion du Tribunal lorsqu'il signe celle-ci. Par conséquent, si une décision est portée à la connaissance d'un intéressé dans le cours ordinaire de la procédure, et que la signature d'un membre y apparaît ou qu'il apparaît clairement que celle-ci y a été apposée, cette personne est en droit de croire que le membre en question a participé à l'élaboration de la décision.

L'avocat de la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. a soutenu que le procureur général n'avait pas le pouvoir de présenter la présente demande. Il fonde sa prétention sur une comparaison des articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

L'article 18 se lit comme suit:

18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

b) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral.

L'article 28 se lit comme suit:

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.

Counsel pointed out that section 28(2) contains a specific authorization to the Attorney General to make an application respecting the matters covered by section 28(1) which is that the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or finding on the grounds that the tribunal failed to observe the principles of natural justice, acted beyond its jurisdiction, declined to exercise its jurisdiction, erred in law or based its decision on an erroneous finding of fact perversely or capriciously made.

It has been conceded by counsel for all persons represented that the present application is a proceeding in the nature of *certiorari*.

Under section 18 the Trial Division has exclusive original jurisdiction to hear and determine matters of this nature. The order or finding herein was made prior to June 1, 1971.

However counsel pointed out that section 18(2) specifically provides by the inclusion of the words, "including any proceeding brought against the Attorney General of Canada", that action may be brought against the Attorney General but there are no corresponding words in the subsection whereby the Attorney General is authorized to bring such proceedings.

Fundamentally his submission is based on the maxim of *expressio unius est exclusio alterius*.

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.

L'avocat a fait observer que l'article 28(2) donne au procureur général un pouvoir spécial qui lui permet de faire une demande dans les cas que vise l'article 28(1), qui précise que la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance au motif que le tribunal n'a pas observé les principes de justice naturelle, a excédé sa compétence, a rendu une décision entachée d'une erreur de droit ou a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire.

Les avocats de toutes les parties représentées ont admis que la présente demande est de la nature du *certiorari*.

Aux termes de l'article 18, la division de première instance a compétence exclusive pour entendre et juger ces questions. L'ordonnance ou conclusion en cause a été rendue avant le 1^{er} juin 1971.

Toutefois, l'avocat a fait observer que l'article 18(2) prévoit expressément, en raison des termes «notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada», qu'une action peut être intentée contre le procureur général, mais qu'il n'existe aucune disposition équivalente permettant au procureur général d'intenter une action.

Cet argument est essentiellement basé sur la maxime *expressio unius est exclusio alterius*.

The prerogative writs do not lie against the Crown. It is for this reason that the Attorney General is made subject to proceedings similar thereto in section 18(2).

Under the common law there is no question that the Attorney General may institute proceedings by way of prerogative writs. Therefore there was no necessity to include such a specific authorization in section 18. Provision need be made only for the reverse situation.

Further the jurisdiction in the Court of Appeal is purely statutory. It is for that reason that the statute provides that the Attorney General may bring an application under section 28.

For these reasons I do not accept the submission of counsel for Pilkington Brothers (Canada) Ltd. that the Attorney General has no status to bring the present application but on the contrary I think that the Attorney General has that status.

The writ of *certiorari* is a prerogative writ which issues out of a superior court to which recourse may be had to control the actions of inferior jurisdictions.

The theory is that the Sovereign has been appealed to by some one of his subjects who complains of an injustice done him in an inferior court. The Sovereign thereupon says that he wishes to be informed (i.e. *certiorari* which in juridical Latin means "I inform, apprise, shew") of the matter, and orders that the record be transmitted into a court where he is sitting.

It is an unusual remedy limited to proceedings of a judicial character, not administrative, and is not normally granted where there is a right of appeal. It differs from an appeal. An appeal is not a matter of common right and must be granted by statute. On the other hand *certiorari* is a common law remedy to review the judicial proceedings of inferior tribunals and can only be taken away by express words of a statute.

There is at common law a discretion to grant or refuse a writ of *certiorari* which discretion is exercised on well defined principles established at common law. If *certiorari* is a creation by

La Couronne ne peut pas être poursuivie sur bref de prérogative. Pour cette raison, l'article 18(2) dirige les procédures de ce genre contre le procureur général.

En *common law*, il ne fait pas de doute que le procureur général peut instituer des procédures par voie de brefs de prérogative. Par conséquent, il n'était pas nécessaire d'attribuer expressément ce pouvoir à l'article 18. Il suffit de prévoir le cas contraire.

De plus, la compétence de la Cour d'appel est exclusivement statutaire. Pour cette raison, la loi prévoit que le procureur général peut présenter une demande en vertu de l'article 28.

Pour ces motifs, je rejette l'argument de l'avocat de la Pilkington Brothers (Canada) Ltd., selon lequel le procureur général n'a pas le pouvoir de présenter la présente demande et, au contraire, je pense que le procureur général a le pouvoir de présenter une telle demande.

Le bref de *certiorari* est un bref de prérogative qu'accorde un tribunal supérieur et qui peut être utilisé pour contrôler l'activité des tribunaux inférieurs.

Le fondement théorique de ce recours est le suivant: un sujet se plaint à son Souverain de l'injustice que lui a faite un tribunal inférieur. Le Souverain déclare ensuite qu'il désire être mis au courant de l'affaire (le mot *certiorari*, en langue latine juridique, signifie [TRADUCTION] «J'informe, je renseigne, j'expose») et il ordonne que le dossier soit transmis à un tribunal dont il fait partie.

Il s'agit d'un recours extraordinaire dont l'utilisation est limitée aux actes judiciaires, à l'exclusion des actes administratifs, et un tel recours n'est pas normalement accordé lorsqu'il existe un droit d'appel. Ce recours est différent d'un appel. L'appel n'est pas un droit, une loi doit l'accorder. Par contre, le *certiorari* est un recours de *common law* qui donne le pouvoir de contrôler les actes judiciaires d'un tribunal inférieur et qui ne peut être supprimé qu'aux termes exprès d'une loi.

Il existe en *common law* un pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser un bref de *certiorari* et ce pouvoir s'exerce selon des principes bien établis en *common law*. Si le recours

statute the discretion depends on the terms of the statute.

Bearing in mind the theory underlying the writ of *certiorari* it is not surprising to find that it is well established by long standing authority that an order for *certiorari* is granted as of course on application of the Attorney General, acting on behalf of the Crown, in all cases where the court has jurisdiction over the subject matter of the proceedings in the inferior court. This does not mean that because the writ is issued *ex debito justitiae* to the Attorney General that the subject matter of the proceedings must not be decided upon the merits. It is for this reason I have concluded that I have no discretion to refuse to quash the order made by the Anti-dumping Tribunal because of extraneous matters but rather whether the order is to be vitiated depends upon a determination of the merits of the matter upon the evidence applicable to the merits as adduced before me.

I am aware that S. A. de Smith in his admirable text entitled "Judicial Review of Administrative Action" said at page 432:

In a number of cases it has been held that *certiorari* issues as of course when applied for by the Attorney General on behalf of the Crown. The rule is sometimes assumed to extend to every application for *certiorari* made in this manner. This assumption is intolerable: if it were correct, the Crown would have, in effect, a right of veto over the decisions of all inferior statutory tribunals, civil as well as criminal, and could at any time lawfully divert the course of administrative justice into such channels as it thought convenient.

In the foregoing passage the learned professor is not stating what the law is but what he thinks it should be.

On the authorities the writ of *certiorari* issues as of course when applied for by the Attorney General. I do not think that the professor's concern is warranted because, while the writ issues as of course, whether the order of the inferior court is quashed or not still remains, as I have said above, for the Court to decide on the merits, upon which full argument is heard.

In the order of Mr. Justice Heald dated May 11, 1972 he ordered,

en *certiorari* découle d'une loi, il faut rechercher les conditions d'exercice de ce pouvoir dans la loi en cause.

Gardant présente à l'esprit la théorie qui sous-entend le recours en *certiorari*, il n'est pas étonnant de constater qu'une jurisprudence de longue date établit qu'un bref de *certiorari* est accordé sur demande au procureur général, agissant au nom du Souverain, toutes les fois que la cour est compétente en la matière qui constitue l'objet des procédures devant le tribunal inférieur. Le simple fait que le bref est accordé au procureur général *ex debito justitiae* ne signifie pas que l'affaire ne sera pas jugée au fond. Pour cette raison, j'ai décidé que je n'ai pas le pouvoir discrétionnaire de refuser d'annuler la décision du Tribunal antidumping pour des considérations étrangères et qu'au contraire, l'ordonnance doit être déclarée nulle ou valide en statuant sur le fond de l'affaire à la lumière de la preuve quant au fond qui m'est présentée.

Je n'oublie pas la déclaration de S. A. de Smith dans son remarquable ouvrage «*Judicial Review of Administrative Action*» (page 432):

[TRADUCTION] Il a été décidé dans un certain nombre de cas que le bref de *certiorari* est accordé sur demande au procureur général agissant au nom de la Couronne. Le principe est parfois étendu à toute demande en *certiorari* faite de cette manière. Cette interprétation est inacceptable puisque, si tel était le cas, la Couronne aurait en fait un droit de veto sur les décisions de tous les tribunaux statutaires inférieurs, civils et criminels, et elle pourrait, à n'importe quel moment, dicter légalement à son gré la conduite à suivre à ceux qui sont chargés de l'administration de la justice.

Dans l'extrait qui précède, le savant professeur n'expose pas le droit tel qu'il existe mais tel qu'il aimerait le voir exister.

D'après la doctrine et la jurisprudence, le bref de *certiorari* est accordé sur demande au procureur général. Je ne pense pas que les inquiétudes du professeur sont justifiées, car même si le bref est accordé sur demande, il n'en reste pas moins, comme je l'ai déjà indiqué, qu'il appartiendra toujours à la Cour de décider s'il y a lieu d'annuler la décision du tribunal inférieur en statuant sur le fond, après une audition complète de la preuve.

Dans un jugement daté du 11 mai 1972, le juge Heald a décidé:

that a copy of the decision of the Anti-dumping Tribunal dated March 13, 1970, having been filed, no further return is required of the Anti-dumping Tribunal at this time.

Amongst the material before Heald J. at the time he made his order was the affidavit of Charles Douglas Arthur who had been the Secretary of the Tribunal on March 13, 1970 and appended to his affidavit as Exhibit A was "a true Xerox copy of the decision of the Anti-dumping Tribunal" dated March 13, 1970. It is significant to note that the Secretary did not swear that Exhibit A to his affidavit was a true copy of the original finding filed as of record in the Tribunal. On concluding page 12 the signature of W. W. Buchanan appears as Chairman, followed by the signatures of J. P. C. Gauthier and B. G. Barrow as members and that of C. D. Arthur, the Secretary, as witness.

In evidence before me the Attorney General produced what purports to be a copy of the finding of the Tribunal certified to be a true copy by the present Secretary, Mr. D. M. Allan, under the official seal of the Tribunal of which seal I can take judicial notice under section 27 of the *Anti-dumping Act*. Here again it is significant to note that Mr. Allan merely certified the document "to be a true copy" not to be a true copy of the original document filed as of record in the Tribunal.

Also under section 27 (*supra*) the Tribunal is constituted a court of record.

In Wharton's Law Lexicon 14th ed., page 846, courts of record are defined as,

... those whose judicial acts and proceedings are enrolled on parchment, for a perpetual memorial and testimony, which rolls are called the Records of the Court, and are of such high and supereminent authority that their truth is not to be called in question.

It was conclusively established before me that there were only two documents which were signed by the Chairman and the other members of the Tribunal, one the English version of the finding and the other the French translation thereof. Both of those documents forthwith

[TRADUCTION] qu'une copie de la décision du Tribunal anti-dumping en date du 13 mars 1970 ayant été déposée, il n'est pas nécessaire, à ce stade, que le Tribunal produise d'autres documents.

Parmi les documents soumis au juge Heald, au moment où il a rendu cette ordonnance, il y avait un affidavit de Charles Douglas Arthur, qui était secrétaire du Tribunal antidumping le 13 mars 1970. Il était joint à l'affidavit, comme pièce A, «une copie Xerox conforme de la décision du Tribunal antidumping», datée du 13 mars 1970. Il est important de remarquer que le secrétaire n'a pas déclaré sous serment que la pièce A, jointe à son affidavit, constituait une copie conforme de l'original de la décision originale qui fait partie des archives du Tribunal. A la dernière page de la version anglaise, la page 12, nous voyons la signature de M. Buchanan comme président, suivie des signatures de MM. J. P. C. Gauthier et B. G. Barrow comme membres, et de celle de M. C. D. Arthur, le secrétaire, comme témoin.

Le procureur général a déposé en preuve devant moi ce qu'il prétend être une copie de la décision du Tribunal, copie certifiée conforme par le secrétaire actuel, M. D. M. Allan, portant le sceau officiel du Tribunal, que je peux admettre d'office en vertu de l'article 27 de la *Loi antidumping*. Encore une fois, il est important de remarquer que M. Allan a simplement certifié «qu'il s'agit d'une copie conforme» et qu'il n'a pas certifié qu'il s'agit d'une copie conforme de l'original déposé aux archives du Tribunal.

Aux termes de l'article 27 (précité), également, le Tribunal est une cour d'archives.

Dans l'ouvrage *Wharton's Law Lexicon* 14^e éd., page 846, on définit comme suit une «*court of record*» (cour d'archives):

[TRADUCTION] ... Cour dont les actes judiciaires et les actes de procédure sont consignés sur parchemin, pour perpétuelle mémoire et attestation, lesquels sont appelés les archives de la Cour et font foi de leur contenu au point que l'exactitude de leur contenu ne peut pas être contestée.

Il a été établi d'une manière certaine devant moi que le président et les autres membres du Tribunal ont signé deux documents seulement, le texte anglais de la décision et la version française de celle-ci. Le secrétaire a expédié ces deux documents par la poste au sous-ministre

upon their completion were mailed by the Secretary to the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise.

This was done, no doubt, by the Secretary in purported compliance with section 16(5) of the *Anti-dumping Act* which reads:

(5) The Secretary shall forward by registered mail a copy of each order or finding to the Deputy Minister, the importer, the exporter and such other persons as may be specified by the rules of the Tribunal.

The subsection contemplates that a copy of the order or finding shall be mailed to the Deputy Minister and the other persons mentioned in the subsection. It is not contemplated that the original document signed by the members shall be forwarded to the Deputy Minister. It is somewhat incongruous that a document bearing the original signatures was not also sent to the importer, the exporter and other persons entitled to a copy excepting that the Deputy Minister is the person who, on receipt of the finding, must take further action, but the subsection is clear that it is a copy that is to be sent to the Deputy Minister. There is no justification in the statute for sending an original document to the Deputy Minister.

Mr. Gauthier testified that what was done in this instance was the routine practice adopted and followed by the Tribunal.

Mr. Doyle the president of Canadian Pittsburgh Industries Limited, testified that the finding forwarded to that Company did not bear signatures of the Chairman and the members or even that of the Secretary, nor did it bear representations of those signatures or any indication of who signed the finding. The concluding page, which is page 12, was blank after the ending of the text of the finding. He further testified that twelve additional copies ordered and received by him were identical to the one forwarded to the Company, that is without signatures or representation of signatures.

Furthermore it was disclosed that when the Attorney General requested a copy of the finding, certified by the Secretary under the seal of the Tribunal, for use in these present proceedings, that the concluding sheet of the document

du Revenu national, douanes et accise, dès qu'ils ont été terminés.

Le secrétaire a certainement mis ces documents à la poste pour se conformer à l'article 16(5) de la *Loi antidumping*, qui se lit comme suit:

(5) Le secrétaire transmet, par courrier recommandé, une copie de toute ordonnance ou de toutes conclusions au sous-ministre, à l'importateur, à l'exportateur et aux autres personnes que peuvent spécifier les règles du Tribunal.

Ce paragraphe prévoit qu'une copie de l'ordonnance ou de la conclusion doit être expédiée au sous-ministre et aux autres personnes qu'il désigne. Il ne prévoit pas que l'original du document signé des membres doit être transmis au sous-ministre. Il est quelque peu bizarre qu'un document portant les signatures originales n'ait pas été également expédié à l'importateur, à l'exportateur et aux autres personnes fondées à recevoir une copie, bien que ce soit le sous-ministre, sur réception de la conclusion, qui doive y donner suite, mais ce paragraphe prévoit clairement que c'est une copie qu'il faut expédier au sous-ministre. La loi ne permet en rien d'expédier l'original au sous-ministre.

M. Gauthier a témoigné que, dans la présente affaire, la procédure habituelle du Tribunal a été suivie.

M. Doyle, président de la Canadian Pittsburgh Industries Limited, a témoigné que la conclusion expédiée à cette compagnie ne portait pas la signature du président ni celle des membres, ni même celle du secrétaire, ni reproductions de ces signatures, ni d'indications permettant de savoir qui l'avait signée. La dernière page de la version anglaise, la page 12, était vierge à partir de la fin du dernier paragraphe de la décision. Il a également témoigné qu'il a demandé et reçu 12 copies supplémentaires et qu'elles étaient toutes identiques à celle que la compagnie avait reçue, c'est-à-dire sans signatures ni reproductions de celles-ci.

De plus, il a été révélé que, lorsque le procureur général a demandé une copie de la décision, certifiée par le secrétaire et portant le sceau du Tribunal, aux fins de l'utiliser dans les présentes procédures, la dernière page du docu-

forwarded to the Deputy Minister was obtained from him and included in the certified copy which was produced in evidence as Exhibit 4. The same thing applies to the copy of the finding appended to the affidavit of C. D. Arthur as Exhibit A thereto.

A close visual examination of the upper left-hand corner of page 12 of Exhibit 4 reveals that there is a hole made by a punch which was made to facilitate its placement on a spike for filing. The preceding pages do not disclose similar holes. Therefore Exhibit 4 is a composite document, the first eleven pages being from one source and page 12 from another. This confirms the oral testimony as I have recited it.

Therefore it is readily apparent that neither Exhibit 4 or Exhibit A to the affidavit of C. D. Arthur is a certified copy of an original document filed of record in the Tribunal. The original documents were in the possession of the Deputy Minister.

In *Rex v. Nat Bell Liquors* [1922] 2 A.C. 128, Lord Sumner in advising His Majesty on behalf of the Judicial Committee of the Privy Council quoted Lord Cairns, speaking generally of *certiorari* (at p. 155):

... If there was upon the face of the order of the Court of Quarter Sessions anything which showed that that order was erroneous, the Court of Queen's Bench might be asked to have the order brought into it, and to look at the order, and view it upon the face of it, and if the Court found error upon the face of it, to put an end to its existence by quashing it.

Lord Cairns then said the order of the Sessions was a speaking one, and an order which on *certiorari* could be criticized as one which told its own story, and which for error could accordingly be quashed.

Lord Sumner then said at pages 155 and 156:

It is to be observed on this passage, that the key of the question is the amount of material stated or to be stated on the record returned and brought into the superior Court. If justices state more than they are bound to state, it may, so to speak, be used against them, and out of their own mouths they may be condemned, but there is no suggestion that, apart from questions of jurisdiction, a party may state

ment expédié au sous-ministre a été obtenue de celui-ci et jointe à la copie certifiée qui a été produite en preuve sous la cote 4. La même chose vaut pour la copie de la décision (pièce A) jointe à l'affidavit de C. D. Arthur.

Un examen visuel attentif du coin supérieur gauche de la page 12 de la pièce 4 (version anglaise) permet de constater que la feuille a été percée à l'aide d'un poinçon de manière à pouvoir la placer plus facilement sur un piquet de classement. Les pages qui précèdent n'ont pas été ainsi poinçonnées. Par conséquent, la pièce 4 est un document composé, les onze premières pages provenant d'une source et la douzième d'une autre. Cette constatation confirme les témoignages que j'ai indiqués sur ce point.

Il est donc facile de constater que ni la pièce 4, ni la pièce A annexée à l'affidavit de C. D. Arthur, ne sont des copies conformes d'un original déposé aux archives du Tribunal. Les originaux étaient en la possession du sous-ministre.

Dans l'affaire *Rex c. Nat Bell Liquors* [1922] 2 A.C. 128, Lord Sumner, en conseillant Sa Majesté au nom du Comité judiciaire du Conseil privé, a cité des paroles de Lord Cairns, traitant du *certiorari* d'une manière générale:

[TRADUCTION] ... Si l'ordonnance de la Cour des sessions de la paix est entachée d'une erreur quelconque apparente à la lecture, il est possible de demander à la Cour du Banc de la Reine de se saisir de l'ordonnance, de l'examiner et de l'évaluer sur son apparence même, et si la Cour est d'avis qu'elle contient une erreur apparente à la lecture de l'ordonnance, elle peut mettre fin à son existence en l'annulant.

Lord Cairns a ensuite déclaré que l'ordonnance de la Cour des sessions de la paix est une ordonnance motivée et par conséquent une ordonnance qui peut être contestée par voie de *certiorari*, puisqu'elle contient sa propre explication et qu'elle peut par conséquent être annulée au motif qu'elle est erronée.

Lord Sumner a ensuite déclaré, aux pages 155 et 156:

[TRADUCTION] En ce qui concerne cet extrait, il convient de remarquer que la clef de la question est de savoir ce qui est ou ce qui sera porté au dossier qui doit être transmis au tribunal supérieur. Si les juges en disent plus qu'il n'est nécessaire, on peut, pour ainsi dire, l'utiliser contre eux, et ils peuvent devenir les auteurs de leur propre condamnation, mais il ne fait pas de doute que, mises à part les

further matters to the Court, either by new affidavits or by producing anything that is not on or part of the record. So strictly has this been acted on, that documents returned by the inferior Court along with its record, for example, the information, have been excluded by the superior Court from its consideration. That the superior Court should be bound by the record is inherent in the nature of the case. Its jurisdiction is to see that the inferior Court has not exceeded its own, and for that very reason it is bound not to interfere in what has been done within that jurisdiction, for in so doing it would itself, in turn, transgress the limits within which its own jurisdiction of supervision, not of review, is confined. That supervision goes to two points: one is the area of the inferior jurisdiction and the qualifications and conditions of its exercise; the other is the observance of the law in the course of its exercise.

The *Nat Bell Liquors* case is the leading case and the principle established by it is that errors of law are available as a basis for *certiorari* when they are apparent on the face of the record and not otherwise so that in order to discover them it is not proper to stray outside the record.

In the present matter the question arises as to what constitutes the relevant record and what kind of a defect is an error on its face and what are errors of law so as to bar a superior court from extending its inquiries.

It is well established that *certiorari* lies to quash a decision where there is an error on the face of the record and that it also lies to quash an order that has been made without jurisdiction to do so and on the ground of bias or fraud.

In the present matter the Anti-dumping Tribunal would be without jurisdiction if a member who was disqualified participated in making the decision. For the reasons I have outlined above Mr. Buchanan was disqualified from participating because he was biased and he had not heard the evidence. But, as I have also outlined above, his participation in making the decision is predicated upon his having signed the decision.

questions de compétence, une partie peut saisir la Cour de questions nouvelles, en produisant de nouveaux affidavits ou des documents ou pièces quelconques ne faisant pas déjà partie du dossier. Ce principe a été appliqué à la lettre, au point qu'un tribunal supérieur a refusé de prendre en considération des documents, par exemple l'information, qu'un tribunal inférieur lui avait transmis avec son dossier. Le tribunal est lié par le dossier en raison de la nature même de ces procédures. Sa compétence consiste à s'assurer que le tribunal inférieur n'a pas excédé la sienne et c'est précisément pour cette raison qu'il ne peut pas intervenir relativement aux actes accomplis dans les limites de la compétence car, dans le cas contraire, il dépasserait lui-même les limites à l'intérieur desquelles il peut exercer son pouvoir de contrôle de la légalité, non de l'opportunité. Le pouvoir de contrôle de la légalité a un objet double: il vise d'abord la sphère de compétence du tribunal inférieur, ainsi que les limitations et les conditions qui régissent son exercice; il vise ensuite l'observation de la loi dans le cours de l'exercice de cette compétence.

L'arrêt *Nat Bell Liquors* est l'arrêt dominant en la matière et il pose en principe que la demande en *certiorari* ne peut être fondée sur une erreur de droit que lorsqu'elle est apparente à la lecture du dossier, de sorte que, pour découvrir ces erreurs, le demandeur ne peut pas se baser sur des documents qui ne font pas partie du dossier.

Dans la présente affaire, il nous faut déterminer ce qui constitue le dossier, quel genre de vice constitue une erreur apparente à la lecture du dossier et quelles sont les erreurs de droit qui ne sont pas sujettes à révision de la part d'un tribunal supérieur.

Il est bien établi en droit qu'il est possible de demander, par voie de *certiorari*, l'annulation d'une décision lorsque le dossier contient une erreur apparente à la lecture de celui-ci, lorsque la décision a été rendue sans compétence, lorsqu'elle n'est pas impartiale ou lorsqu'elle résulte d'une fraude.

Dans la présente affaire, le Tribunal antidumping a agi sans compétence si un membre inapte a participé à la décision. Pour les raisons que j'ai indiquées, M. Buchanan était inapte à participer à la décision parce qu'il était partial et parce qu'il n'avait pas entendu la preuve. Toutefois, comme je l'ai également indiqué, sa participation à la décision découle du fait qu'il a signé la décision.

As I have pointed out before, my brother Heald by his order dated May 11, 1972 ordered that because a copy of the decision of the Tribunal had been filed, no further material was required from the Tribunal at that time.

I am in complete agreement with Mr. Justice Heald's conclusion in this respect but Mr. Justice Heald had no reason to suspect that the document which had been produced before him was not a copy of the document preserved in the archives of the Anti-dumping Tribunal but was a composition of material retained by the Tribunal and material which had been sent to the Deputy Minister of National Revenue, Customs and Excise Division.

Counsel for the Attorney General pointed out that there had been produced what on its face, purported to be a true copy of the decision of the Tribunal. The implication of doing so was that I need not look beyond that document. But the evidence before me conclusively established that this was not the decision retained by the Tribunal and that the document that was retained bore no signatures of any member of the Tribunal. In my opinion I am not precluded from hearing and giving credence to that evidence. Here *certiorari* is being sought on the basis of bias. Evidence is admissible on that point. The question I have to resolve is whether a biased member of a tribunal participated in making its decision.

In *Rex v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal* [1952] 1 K.B. 338, Lord Denning said at page 351:

It will have been seen that throughout all the cases there is one governing rule: *Certiorari* is only available to quash a decision for error of law if the error appears on the face of the record.

At page 352 he posed for himself the question "What, then, is the record?" and he answered it thus:

It has been said to consist of all those documents which are kept by the tribunal for a permanent memorial and testimony of their proceedings: see *Blackstone's Commentaries*, Vol. III, at p. 24. . . . It appears that the Court of King's Bench always insisted that the record should contain, or recite, the document or information which initiated the proceedings and thus gave the tribunal its jurisdiction; and also the document which contained their adjudication. Thus

Comme je l'ai déjà indiqué, mon collègue Heald, dans une ordonnance du 11 mai 1972, a décidé qu'une copie de la décision du Tribunal antidumping ayant été déposée, il n'était pas nécessaire, à ce stade, que le Tribunal produise d'autres documents.

Je suis tout à fait d'accord avec la conclusion du juge Heald sur ce point, mais le juge Heald n'avait aucun motif de croire que le document qui avait été produit devant lui n'était pas une copie de l'original conservé dans les archives du Tribunal antidumping, mais un document hétérogène qu'avait conservé le Tribunal et qui avait été envoyé au sous-ministre du Revenu national (douanes et accise).

L'avocat du procureur général a fait observer que le document produit semble être, sur son apparence même, une copie conforme de la décision du Tribunal. Le corollaire de cet argument est que je dois me limiter à ce document. Cependant, la preuve qui m'a été présentée établit de façon décisive qu'il ne s'agit pas là de la décision qu'a conservée le Tribunal et que ce dernier document ne porte la signature d'aucun membre du Tribunal. A mon avis, je peux recevoir cette preuve et en tenir compte dans mon jugement. Dans le cas présent, la demande en *certiorari* est fondée sur un motif de partialité. La preuve relative à cette question est admissible. Le problème que je dois résoudre est celui de savoir si un membre du tribunal a participé à la décision alors qu'il était partial.

Dans l'arrêt *Rex c. Northumberland Compensation Appeal Tribunal* [1952] 1 K.B. 338, Lord Denning a déclaré (page 351):

[TRADUCTION] On remarque que dans tous ces arrêts, un principe directeur est appliqué: la demande en *certiorari* ne peut être fondée sur une erreur de droit que si celle-ci est apparente à la lecture du dossier.

Le savant juge s'est ensuite demandé (page 352): [TRADUCTION] «Que comprend donc le dossier?» et il a répondu comme suit:

[TRADUCTION] On a déjà dit que le dossier comprend tous les documents qu'a conservés le tribunal pour perpétuelle mémoire et attestation: voir *Blackstone's Commentaries*, Vol. III, à la p. 24. . . . Il semble que la Cour du Banc de la Reine a toujours insisté sur le fait que le dossier doit contenir ou faire état des documents ou des renseignements qui ont donné lieu aux procédures, c'est-à-dire de ceux qui ont donné compétence au tribunal et, également, du docu-

in the old days the record sent up by the justices had, in the case of a conviction, to recite the information in its precise terms; and in the case of an order which had been decided by quarter sessions by way of appeal, the record had to set out the order appealed from: see *Anon*. The record had also to set out the adjudication, but it was never necessary to set out the reasons (see *South Cadbury (Inhabitants) v. Braddon, Somerset (Inhabitants)*), nor the evidence, save in the case of convictions. Following these cases, I think the record must contain at least the document which initiates the proceedings; the pleadings, if any; and the adjudication; but not the evidence, nor the reasons, unless the tribunal chooses to incorporate them. If the tribunal does state its reasons, and those reasons are wrong in law, *certiorari* lies to quash the decision.

These remarks are *dictum* because there had been a binding admission by counsel that error on the record existed. Singleton L.J. and Morris L.J. disassociated themselves from the remarks of Lord Denning as unnecessary in view of the binding admission but they concurred in holding that *certiorari* lay for error of law on the record.

There is no question that the formal order is included in the "record". The order itself is so obviously part of the record that this has never been disputed. It is uniformly assumed without explicit expression by all authority while noting it is an open question whether anything beyond that is examinable.

Lord Goddard has said, in *Rex v. Northumberland Compensation Tribunal Ex parte Shaw* [1951] 1 K.B. 711 at p. 718, anything that is stated in the instrument characterized as an order which is brought upon *certiorari* may be examined.

There is no doubt whatsoever that Mr. Buchanan signed a document which he thought was a finding of the Tribunal. Equally there is no doubt, for the reasons I have stated above, that the record of the Tribunal does not contain a finding signed by Mr. Buchanan. The document that was signed by him and the members of the Tribunal as well as the Secretary as witness was sent to the Deputy Minister. The

document qui énonce la décision qui y a fait suite. Par conséquent, le dossier jadis transmis au tribunal supérieur devait, dans le cas d'une condamnation, énoncer l'information dans tous ses détails; dans le cas d'une ordonnance rendue par la Cour des sessions de la paix siégeant en appel, le dossier devait faire état de l'ordonnance dont appel: voir *Anon*. Le dossier devait également énoncer la décision, mais il n'était jamais nécessaire d'exposer ni les motifs (voir *South Cadbury (Inhabitants) c. Braddon, Somerset (Inhabitants)*), ni la preuve, sauf dans le cas d'un jugement emportant condamnation. D'après cette jurisprudence, je pense que le dossier doit contenir au moins le document qui a donné lieu aux procédures, les plaidoiries, le cas échéant, et la décision, mais il ne doit contenir ni les motifs, ni la preuve, à moins que le tribunal ne décide de les y joindre. Si le tribunal donne les motifs de sa décision et que ceux-ci ne sont pas fondés en droit, il est possible de faire annuler la décision par voie de *certiorari*.

Les observations qui précèdent sont des *dicta*, parce que l'avocat avait admis qu'il existait une erreur de droit apparente à la lecture du dossier et que cet aveu le liait. Le Lord juge Singleton et le Lord juge Morris ne se sont pas associés aux observations de Lord Denning parce qu'ils considéraient que l'aveu rendait celles-ci inutiles, mais ils se sont associés à lui pour dire qu'une demande en *certiorari* peut être fondée sur une erreur de droit apparente à la lecture du dossier.

Il ne fait pas de doute que la décision officielle fait partie du «dossier». Il est tellement évident que la décision elle-même fait partie du dossier que cela n'a jamais été contesté. Tous les tribunaux prennent la chose pour acquise, sans le déclarer expressément, bien qu'ils soulignent que la question de savoir si la révision doit se borner à l'examen de la décision n'a pas encore été tranchée.

Lord Goddard a déclaré, dans l'arrêt *Rex c. Northumberland Compensation Tribunal Ex parte Shaw* [1951] 1 K.B. 711 à la p. 718, que sont sujets à révision tous les éléments mentionnés dans le document désigné comme la décision que vise la demande en *certiorari*.

Il est absolument certain que M. Buchanan a signé un document qu'il croyait être la décision du Tribunal. Il est également certain, pour les raisons que j'ai déjà indiquées, que le dossier du Tribunal ne contient aucune décision signée de M. Buchanan. Le document qu'il a signé et qu'ont signé les autres membres, ainsi que le secrétaire à titre de témoin, a été expédié au sous-ministre. Ce document que le sous-minis-

document in the possession of the Deputy Minister is not a copy of the document in the record of the Tribunal because it bears the signature of all members of the Tribunal and the Secretary, whereas the document in the record of the Tribunal bears none of those signatures. While it is not necessary for me to decide, I do not think that the Deputy Minister was precluded from acting on the document in his possession, if he did, because it obviously bore the official seal of the Tribunal and to him was regular on its face even though he must have seen that it was an original document and not merely a copy.

For the reasons I have outlined above and which I reiterate for convenience at this point, the Chairman was precluded from participating in the decision of the Tribunal by reason of the fact that his association with the complainants in this matter gives rise to a reasonable apprehension of his bias in their favour and by reason of the fact that he did not hear the evidence. It follows as a matter of course that the decision of the Tribunal must be quashed if Mr. Buchanan participated in it.

For the reasons I have outlined above and which I also reiterate at this point, if Mr. Buchanan signed the decision of the Tribunal he adopts that decision as his own and must be taken to have partaken in it. It was his act of signing the decision that constitutes his participation in the making of that decision.

The crux of the matter is whether there is evidence before me that Mr. Buchanan signed the decision.

In my opinion the preponderance of authority, which I am compelled to follow, is that it is to the face of the record of the Tribunal that I must look to determine whether *certiorari* to quash should be granted.

It is my opinion that the only material part of the record of the Tribunal for the purpose of this matter is the finding of the Tribunal. That this is part of the record permits of no doubt. The document forwarded to the Deputy Minister by the Tribunal does not form part of its record, nor is it a copy of that record.

tre a en sa possession n'est pas une copie du document qui fait partie des archives du Tribunal, parce qu'il porte la signature de tous les membres du Tribunal et celle du secrétaire, alors que le document qui fait partie des archives du Tribunal ne porte aucune de ces signatures. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que je tranche cette question, je pense que le sous-ministre pouvait agir sur le document qu'il avait en sa possession, le cas échéant, parce qu'il portait manifestement le sceau officiel du Tribunal et que, pour lui, le document était régulier sur son apparence même, bien qu'il ait dû constater qu'il s'agissait de l'original et non d'une simple copie.

Pour les raisons que j'ai déjà indiquées, et que je vais reprendre pour des motifs de commodité, le président ne pouvait pas participer à la décision du Tribunal au motif qu'il est raisonnable de conclure qu'il était partial en faveur de ses anciens clients en raison de ses relations antérieures avec eux et au motif qu'il n'a pas entendu la preuve. Il s'ensuit que si M. Buchanan a participé à la décision du Tribunal, celle-ci doit être annulée.

Pour les raisons que j'ai déjà indiquées et que je vais reprendre pour plus de commodité, si M. Buchanan a signé la décision du Tribunal, il s'est associé à la décision des autres membres, et il faut en conclure qu'il la partageait. Le fait qu'il a signé la décision constitue une participation à l'élaboration de la décision.

La question est de savoir si les preuves qui m'ont été soumises établissent que M. Buchanan a signé la décision.

A mon avis, la jurisprudence dominante, par laquelle je suis lié, indique que je dois statuer sur la demande en nullité par voie de *certiorari* en considérant le dossier du Tribunal sur son apparence même.

Je suis d'avis que le seul document qui fait partie du dossier du Tribunal à cette fin est la décision du Tribunal. Il est certain que cette décision fait partie du dossier. Le document que le Tribunal a transmis au sous-ministre ne fait pas partie du dossier et ne constitue pas une copie de ce dossier.

In my view Mr. Buchanan was disqualified from participating in making the decision. There was ample evidence to that effect. Evidence is properly adduced on the question of bias. His participation would consist of signing the decision. It has been established that the record of the Tribunal does not contain a decision that was signed by Mr. Buchanan. That being so it follows that he did not participate in making the decision.

Accordingly I would dismiss the application of the Attorney General to quash the finding of the Anti-dumping Tribunal dated March 13, 1970 in this matter.

I cannot refrain from saying that the Anti-dumping Tribunal, being a court of record by virtue of section 27 of the *Anti-dumping Act* should act as a court of record acts and maintain its records as a court of record does. First the original document embodying the order or finding of the Tribunal signed by the members who made that order or finding should constitute the most material part of the record. This is elementary. Secondly the order or finding should identify the members of the Tribunal who made the order or finding. It should not merely state that the Tribunal made the order or finding and this is especially so when a quorum of the membership may make a finding which is the finding of the Tribunal. Thirdly a sheet which sets out the composition of the Tribunal as established by the Order-in-Council and containing other material by way of information is not properly part of the order or finding. It was incumbent on the officers of the Tribunal, if they did not know how to keep the records of the court, as they obviously did not, to find out how to do so.

I now turn to the matter of costs. The costs of and incidental to all proceedings are in the discretion of the Court and shall follow the event unless otherwise ordered. (See Rule 344.)

Counsel for the Anti-dumping Tribunal, who was also counsel for Mr. Gauthier, requested that costs be awarded to both of his clients on a solicitor and client basis.

In exercising my discretion I do not award costs to the Anti-dumping Tribunal. I recognize

Je suis d'avis que M. Buchanan était inapte à participer à la décision. De nombreuses preuves le démontrent. Les preuves relatives à sa partialité sont pertinentes. Sa participation aurait consisté à signer la décision. Il a été établi que le dossier du Tribunal ne contient pas de décision signée de M. Buchanan. Il s'ensuit qu'il n'a pas participé à la décision.

Je rejette donc la demande du procureur général tendant à l'annulation de la décision du Tribunal antidumping du 13 mars 1970 dans cette affaire.

J'estime nécessaire d'indiquer que le Tribunal antidumping étant une cour d'archives en vertu de l'article 27 de la *Loi antidumping*, doit agir comme une cour d'archives et conserver ses dossiers comme le fait une cour d'archives. En premier lieu, le document original constatant l'ordonnance ou conclusion du Tribunal signée des membres du Tribunal qui l'ont rendue doit constituer l'élément fondamental du dossier. Cela est évident. En second lieu, l'ordonnance ou conclusion doit identifier les membres du Tribunal qui l'ont rendue. Elle ne doit pas simplement énoncer que le Tribunal a rendu la décision, surtout lorsqu'un quorum des membres peut rendre une décision au nom du Tribunal. En troisième lieu, la décision ne doit pas comprendre une page supplémentaire donnant certains renseignements et indiquant le nom des membres qui composent le Tribunal en vertu de l'arrêté en conseil. Il incombait aux officiers du Tribunal de se renseigner sur la façon de constituer un dossier s'il ne savaient pas le faire, comme c'est manifestement le cas.

Je vais maintenant traiter de la question des frais. Les dépens et autres frais de toutes les procédures sont laissés à la discrétion de la Cour et suivent le sort de la cause, sauf ordonnance contraire. (Voir la Règle 344.)

L'avocat du Tribunal antidumping, qui représentait également M. Gauthier, a demandé que les dépens soient adjugés à ses deux clients par répartition entre le conseil et le client.

Dans l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire, je n'accorde pas de frais au Tribunal

that a court of record is not necessarily the same as the courts of the land which are sometimes referred to as the courts of justice. For the limited purposes of section 172 of the *Customs Act* the Tribunal is by section 27(3) of the *Anti-dumping Act* deemed to be a court of justice. It is not usual for a court to appear in support of its own decision, a court of justice does not do so, although I am well aware that there have been instances where an administrative tribunal exercising quasi-judicial functions has been named as party in an adversary action. This is not so in the present style. I have not overlooked the fact that Mr. Justice Heald in the order he made on May 11, 1972 directed that service should be effected on the Secretary of the Anti-dumping Tribunal. He did not direct service on the Secretary by referring to him by name but by his office. It was for this reason that I heard submissions by counsel made on behalf of the Tribunal. But because I did so does not alter my conclusion that I should not exercise my discretion to award costs to the Tribunal.

There is a further reason for declining to award costs to the Tribunal. It was the failure of the Tribunal to keep proper records which led to the conclusion that I have reached not to quash the finding made by the Tribunal. It is incongruous that since the success of the Tribunal was because of its failure to maintain proper records that it should be rewarded with costs for that error.

Counsel appeared for Glassexport Limited at the hearing of the notice of motion held on June 8, 1972 and on the first day of the hearing beginning on July 4, 1972 and continuing until July 7, 1972. The interest of Glassexport Limited was in support of the motion of the Attorney General to quash the finding of the Tribunal. Therefore, there will be no order as to costs on behalf of Glassexport Limited.

The interest of Mineralimportexport was identical to that of Glassexport Limited. Counsel for Mineralimportexport appeared at the hearing on June 8, 1972 but he did not appear at the subsequent hearing. Therefore Mineralimportexport shall bear its own costs.

antidumping. J'admets qu'une cour d'archives n'est pas nécessairement identique aux tribunaux qu'on appelle quelquefois les cours de justice. Aux fins seulement de l'article 172 de la *Loi sur les douanes*, le Tribunal est réputé, aux termes de l'article 27(3) de la *Loi antidumping*, être une cour de justice. Il est inhabituel qu'une cour soit appelée à défendre sa propre décision car ce n'est pas le propre des cours de justice de le faire, bien que je sois parfaitement au courant de cas où un tribunal administratif exerçant des fonctions quasi judiciaires a été constitué partie à une action dirigée contre lui. Ce n'est toutefois pas le cas dans la présente affaire. J'ai tenu compte du fait que le juge Heald, dans l'ordonnance qu'il a rendue le 11 mai 1972, a ordonné que la signification soit faite au secrétaire du Tribunal antidumping. Il n'a pas ordonné que la signification soit faite au secrétaire en son nom personnel, mais au contraire ès qualité. C'est pour cette raison que j'ai entendu les arguments de l'avocat du Tribunal. Toutefois, cela ne change rien à la décision que j'ai prise de ne pas adjuger de dépens au Tribunal.

Il existe un autre motif pour lequel il n'y a pas lieu d'adjuger de dépens au Tribunal. C'est le fait que le Tribunal n'a pas établi des dossiers en bonne et due forme, ce qui a abouti au rejet de la demande d'annulation de la décision de ce Tribunal. Puisque la décision du Tribunal a été maintenue en raison du fait qu'il a omis d'établir des dossiers en bonne et due forme, il serait déplacé de récompenser son erreur en lui adjugeant des dépens.

La Glassexport Limited s'est fait représenter par un avocat à l'audience consécutive à l'avis de requête, tenue le 8 juin 1972, et le premier jour de l'audience tenue du 4 juillet au 7 juillet 1972. L'intérêt de la Glassexport Limited consistait à appuyer la demande en annulation de la décision du Tribunal que présentait le procureur général. Par suite, nuls dépens ne seront adjugés à la Glassexport Limited.

L'intérêt de la Mineralimportexport était identique à celui de la Glassexport Limited. L'avocat de la Mineralimportexport était présent à l'audience du 8 juin 1972, mais il ne s'est pas présenté par la suite. Par suite, la Mineralimportexport doit supporter ses propres frais.

Counsel for Mr. Buchanan, submitted that his client should have costs on a solicitor and client basis. In this submission he was joined by counsel for Pilkington Brothers (Canada) Ltd., counsel for Canadian Pittsburgh Industries Limited and counsel for Mr. Gauthier.

I am being asked to exercise the discretion inherent in me in a disciplinary manner against the Attorney General by reason of his alleged misconduct, default or negligence and award costs on the higher basis of solicitor and client rather than party and party.

The foundation of this submission on behalf of Mr. Buchanan is that the Attorney General alleged that Mr. Buchanan had a pecuniary interest in the matter which the Attorney General by the exercise of diligence could have ascertained was not so. Between June 8, 1972 and July 4, 1972 information came to the knowledge of the Attorney General that Mr. Buchanan did not have a pecuniary interest and the Attorney General withdrew that allegation. At the time the allegation of pecuniary interest on the part of Mr. Buchanan was made the Attorney General had before him evidence which entitled him to assume, with reason, that such interest existed. I am here concerned with the lack of diligence on the part of the Attorney General and not the means by which he obtained the information he had before him. Therefore I do not consider the ground so advanced as a sufficient reason for exercising my discretion in the manner that has been requested.

There is a further ground advanced by counsel for Mr. Buchanan. This is, that the information which came to the attention of the Attorney General was a consequence of confidential material obtained under the *Income Tax Act*. In the circumstances peculiar to this matter it is not incumbent upon me to determine whether the Attorney General is precluded from making use of information filed under the *Income Tax Act* for a purpose other than income tax matters which has come to his attention. This information was the basis of an allegation of pecuniary interest on the part of Mr. Buchanan. The allegation was withdrawn and accordingly was not an issue. Therefore I refrain from making any

L'avocat de M. Buchanan a plaidé que son client devrait avoir droit à ses frais entre conseil et client. Les avocats de la Pilkington Brothers (Canada) Ltd., de la Canadian Pittsburgh Industries Limited et de M. Gauthier se sont joints à lui sur ce point.

On me demande d'exercer le pouvoir discrétionnaire inhérent à ma charge d'une manière disciplinaire contre le procureur général, en raison de ses prétendues erreurs, omissions ou négligences en accordant des dépens entre conseil et client, c'est-à-dire à un taux plus élevé que celui qui est utilisé entre parties.

Cet argument, présenté au nom de M. Buchanan, est fondé sur le fait que le procureur général a prétendu que M. Buchanan avait un intérêt pécuniaire dans l'affaire alors que, s'il avait fait diligence, il aurait pu constater que ce n'était pas le cas. Entre le 8 juin 1972 et le 4 juillet 1972, le procureur général a été informé que M. Buchanan n'avait aucun intérêt pécuniaire et il a retiré cet argument. Au moment où le procureur général a allégué que M. Buchanan avait un intérêt pécuniaire, il était en possession de preuves qui lui permettaient de croire, avec raison, que M. Buchanan avait un intérêt pécuniaire. Je m'attache ici au défaut du procureur général de faire diligence, et non aux moyens qu'il a utilisés pour obtenir les renseignements qu'il possédait. Par conséquent, je ne considère pas que le motif avancé justifie que j'exerce mon pouvoir discrétionnaire comme on me demande de le faire.

L'avocat de M. Buchanan a également présenté un autre argument. Selon celui-ci, les renseignements qu'a obtenus le procureur général ont été tirés de documents confidentiels obtenus en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Dans les circonstances particulières à la présente affaire, il ne m'appartient pas de trancher la question de savoir si le procureur général ne pouvait pas utiliser des renseignements fournis en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, portés à sa connaissance, pour des objets étrangers à cette loi. Ces renseignements ont servi à fonder la prétention selon laquelle M. Buchanan avait un intérêt pécuniaire. Cet argument a été retiré et, par conséquent, il n'est pas en litige. Je

comment on an issue which I am not obliged to determine.

The ground advanced by counsel for Pilkington Brothers (Canada) Ltd. and counsel for Canadian Pittsburgh Industries Limited is similar. Information came to the Attorney General from material obtained during the course of an investigation under the *Combines Investigation Act* which was furnished on the basis that the material was to be treated as confidential. All three counsel alleged that these were but subterfuges. In the circumstances of the matter I am not entitled to assume that the investigations in question were not conducted for the purpose they purported to be conducted for. Neither is it necessary for me to decide the question whether the information obtained by the Attorney General was improperly obtained.

I have held that the evidence adduced by the Attorney General was properly admissible. In my view that is sufficient to conclude the matter.

Accordingly Canadian Pittsburgh Industries Limited and Pilkington Brothers (Canada) Ltd. are entitled to their taxable costs on a party and party basis.

Mr. Buchanan is also entitled to his costs on a party and party basis. I would add that in my view Mr. Buchanan was not without fault in that his conduct, although explained in most respects, lacked the discretion to be expected of a person holding quasi-judicial office.

The reason advanced on behalf of the two corporations and Mr. Buchanan for an award of costs on a solicitor and client basis, in my view, does not apply with equal force to Mr. Gauthier. Mr. Gauthier is entitled to his taxable costs on a party and party basis.

m'abstiens donc de faire des observations sur une question que je ne suis pas obligé de trancher.

L'avocat de la Pilkington Brothers (Canada) Ltd. et celui de la Canadian Pittsburgh Industries Limited ont allégué un motif semblable. Les renseignements qu'a obtenus le procureur général ont été tirés de documents obtenus dans le cadre d'une enquête effectuée en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, documents qui ont été communiqués à titre confidentiel. Les trois avocats ont allégué qu'il s'agissait là de subterfuges. Dans les circonstances de la présente affaire, je n'ai pas le pouvoir de présumer que ces enquêtes n'ont pas été faites dans le but pour lequel elles sont censées être faites. Il n'est pas nécessaire, non plus, que je décide si le procureur général a obtenu ces renseignements d'une manière irrégulière ou non.

J'ai décidé que la preuve qu'a présentée le procureur général était régulièrement admissible. A mon avis, cette conclusion suffit.

Par conséquent, la Canadian Pittsburgh Industries Limited et la Pilkington Brothers (Canada) Ltd., sont fondées à obtenir leurs frais taxables entre les parties.

M. Buchanan est également fondé à se voir allouer ses frais taxables entre les parties. J'ajouterai que M. Buchanan n'est pas exempt de reproches à tous égards, en ce sens que sa conduite, bien qu'elle s'explique en majeure partie, a manqué du discernement qui est de rigueur dans l'exercice de fonctions quasi judiciaires.

L'argument invoqué au nom de M. Buchanan et des deux compagnies en faveur de l'allocation des frais taxables entre conseil et client n'a pas la même valeur, à mon avis, dans le cas de M. Gauthier. M. Gauthier est donc fondé à se voir allouer ses frais taxables entre les parties.