

A-395-74

A-395-74

Cutter Laboratories International and Cutter Laboratories, Inc. (Applicants)

Cutter Laboratories International et Cutter Laboratories, Inc. (Requérantes)

v.

a c.

Anti-dumping Tribunal (Respondent)

Le Tribunal antidumping (Intimé)

Court of Appeal, Jackett C.J., Ryan and Le Dain J.J.—Ottawa, September 4 and 23, 1975.

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges Ryan et Le Dain—Ottawa, les 4 et 23 septembre 1975.

Judicial review—Anti-dumping Tribunal finding material injury to production of like Canadian goods—Whether jurisdiction lacking because goods exempted by order in council—Whether product not made in Canada in quantity sufficient to supply at least 10 per cent of normal Canadian consumption—Anti-dumping Act, R.S.C. 1970, c. A-15, ss. 3, 4, 5, 7, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20—Regulations, s. 23—Federal Court Act, s. 28.

Examen judiciaire—Le Tribunal antidumping concluant à un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables—Les marchandises sont-elles exemptées par un décret du conseil, les soustrayant ainsi à la compétence du Tribunal?—Les marchandises sont-elles fabriquées au Canada en quantité suffisante pour répondre aux besoins de 10 p. 100 de la consommation normale au Canada?—Loi anti-dumping, S.R.C. 1970, c. A-15, art. 3, 4, 5, 7, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20—Art. 23 du Règlement—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

The Anti-dumping Tribunal found that dumping of tetanus immune globulin (human) materially injured Canadian production of like products. Applicant claims that the Tribunal lacked jurisdiction because the goods were exempt by virtue of an order in council enacted under sections 7 and 35 of the Act, declaring pharmaceuticals not made and produced in Canada, and imported, exempt unless sufficient quantity is produced to supply 10% of normal Canadian consumption.

d Le Tribunal antidumping a conclu que le dumping d'immunoglobulines antitétaniques (humaines) causait un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables. Les requérantes prétendent que le Tribunal n'avait pas compétence parce que les marchandises étaient exemptées en vertu d'un décret du conseil relevant des articles 7 et 35 de la Loi, qui déclarait exempts les produits pharmaceutiques d'une espèce non fabriquée ou produite au Canada, et importés, à moins qu'ils ne soient fabriqués en quantité suffisante pour répondre aux besoins de 10 p. 100 de la consommation normale au Canada.

Held, the appeal is dismissed.

f *Arrêt*: l'appel est rejeté.

Per Jackett C.J.: The evidence before the Tribunal did not establish on a balance of probability that the goods were exempt. No other opinion is expressed. However, where a tribunal has no authority to make a binding determination on a question, generally, it must take a position on the issue whether what it is being asked to decide is something for which Parliament has given it authority. It should not proceed with an inquiry that it is satisfied is outside its jurisdiction.

g Le juge en chef Jackett: La preuve soumise au Tribunal n'a pas démontré que, selon toute probabilité, les marchandises étaient exemptées. Je ne me prononce sur aucune autre question. Toutefois, de façon générale, lorsqu'un tribunal n'a pas le pouvoir de rendre une décision obligatoire, il doit néanmoins se prononcer sur la question de savoir si une telle décision relève des pouvoirs que lui a conférés le législateur. S'il est convaincu que la question excède sa compétence, le Tribunal ne doit pas continuer les procédures.

Per Ryan J.: The burden is on the applicant to show that the fact prerequisite to jurisdiction is absent; it has not been met.

h Le juge Ryan: Les requérantes ne se sont pas acquittées de la charge, qui leur incombait, de prouver l'absence de la condition préalable à la compétence.

Per Le Dain J.: While it may be argued that if the Tribunal makes a finding of material injury or retardation with respect to exempt goods it has exceeded its jurisdiction within the meaning of section 28; a finding by the Tribunal under section 16 is an essential basis for the on-going administration of the Act, and may have necessary application to rights and liabilities in respect of goods that are not exempt.

i Le juge Le Dain: On peut prétendre que si le Tribunal conclut que certaines marchandises exemptes causent un préjudice sensible ou un retard, il excède sa compétence au sens de l'article 28; cependant une conclusion prononcée par le Tribunal en vertu de l'article 16 constitue un fondement essentiel à la bonne application de la Loi et peut, par voie de conséquence, s'appliquer aux droits et obligations afférents aux marchandises qui sont assujetties à la Loi.

Mitsui and Co. Ltd. v. Anti-dumping Tribunal of Canada [1972] F.C. 944 and *In re Danmor Shoe Co. Ltd.* [1974] 1 F.C. 22, applied. *The Queen v. Commissioners for Special Purposes of the Income Tax* (1888) 21 Q.B.D. 313; *The King v. Bloomsbury Income Tax Commissioners* [1915] 3

Arrêts appliqués: *Mitsui and Co. Ltd. c. Le Tribunal antidumping du Canada* [1972] C.F. 944 et *In re Danmor Shoe Co. Ltd.* [1974] 1 C.F. 22. Arrêts analysés: *La Reine c. Commissioners for Special Purposes of the Income Tax* (1888) 21 Q.B.D. 313; *Le Roi c. Bloomsbury Income Tax*

K.B. 768 and *The King v. Noxzema* [1942] S.C.R. 178, discussed.

JUDICIAL review.

COUNSEL:

W. G. Robinson for applicants.
J. L. Shields for respondent.
A. R. Scace for Connaught Laboratories Ltd.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for applicants.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady & Morin, Ottawa, for respondent.
McCarthy & McCarthy, Toronto, for Connaught Laboratories Ltd.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to set aside a decision of the Anti-dumping Tribunal under section 16 of the *Anti-dumping Act*, reading as follows:

FINDING

The Anti-dumping Tribunal, having conducted an inquiry under the provisions of subsection (1) of section 16 of the Anti-dumping Act consequent upon the issue by the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise of a preliminary determination of dumping dated September 3, 1974 respecting the dumping into Canada of tetanus immune globulin (human) originating in the United States of America, finds that the dumping into Canada of tetanus immune globulin (human) manufactured by Cutter Laboratories, Inc., Berkeley, California, United States of America, has caused, is causing and is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods and finds further that the dumping into Canada of all tetanus immune globulin (human) originating in the United States of America is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods.

To understand what is involved in the application, some reference must be made to the general scheme¹ of the *Anti-dumping Act*, which I find difficult to understand. The following may be sufficient for that purpose:

¹ Compare *Mitsui and Co. Ltd. v. Anti-dumping Tribunal of Canada* [1972] F.C. 944, where I attempted a similar outline from a different point of view for a different purpose.

Commissioners [1915] 3 K.B. 768 et *Le Roi c. Noxzema* [1942] R.C.S. 178.

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

W. G. Robinson pour les requérantes.
J. L. Shields pour l'intimé.
A. R. Scace pour Connaught Laboratories Ltd.

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour les requérantes.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady & Morin, Ottawa, pour l'intimé.
McCarthy & McCarthy, Toronto, pour Connaught Laboratories Ltd.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Cette demande présentée en vertu de l'article 28 vise à faire annuler une décision du Tribunal antidumping rendue en vertu de l'article 16 de la *Loi antidumping*; elle se lit comme suit:

CONCLUSION

Le Tribunal antidumping, après avoir procédé à une enquête en vertu des dispositions du paragraphe (1) de l'article 16 de la Loi antidumping, à la suite d'une détermination préliminaire de dumping faite par le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise, datée du 3 septembre 1974 concernant l'entrée au Canada, à des prix sous-évalués, d'immunoglobulines antitétaniques originaires des États-Unis d'Amérique, conclut que le dumping au Canada d'immunoglobulines antitétaniques (humaines) fabriquées par la Cutter Laboratories, Inc., Berkeley, Californie, États-Unis d'Amérique, a causé, cause et est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables, et conclut, en outre, que le dumping au Canada de toutes immunoglobulines antitétaniques (humaines) originaires des États-Unis d'Amérique est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables.

Pour comprendre les implications de la demande, il faut se reporter à l'économie de la *Loi antidumping*¹ que je trouve difficile à comprendre. A cette fin, il suffit de dire que:

¹ Comparez avec l'arrêt *Mitsui et Co. Ltd. c. Le Tribunal antidumping du Canada* [1972] C.F. 944, où j'ai tenté de faire un exposé semblable, mais d'un point de vue différent et dans un autre but.

1. Part I of the Act, which is entitled "*Liability for Anti-dumping Duty*", imposes an anti-dumping duty upon the entry into Canada of goods if

(a) they are "dumped goods",² and

(b) the Tribunal has made, before entry (section 3), or after entry (sections 4 and 5), a decision or order of a specified character concerning injury or retardation of production of like goods;

and further provides (section 7) that the Governor in Council may "exempt" any goods or classes of goods "from the application of this Act".

2. Part II of the Act, which is entitled "*Procedure*", provides for the following steps:

(a) a deputy minister³ investigation (section 13) respecting dumping "of any goods" where

(i) the Deputy Minister is of opinion that there is evidence that the goods have been or are being dumped, and

(ii) the Deputy Minister or the Tribunal has concluded that there is evidence that the "dumping" is causing or is likely to cause injury to, or retardation of, production in Canada of a specified character,

which investigation results (section 14), if the Deputy Minister is satisfied that

(A) the goods have been or are being dumped, and

(B) the margin of dumping and the volume thereof is not negligible,

in a "preliminary determination of dumping" by the Deputy Minister of specified goods;

(b) imposition of provisional duty (not greater than the margin of dumping) on goods specified in the preliminary determination that are entered between the time when the determination is made and the time when the

1. La Partie I de la Loi, intitulée "*Assujettissement à un droit antidumping*" impose un droit antidumping sur l'entrée de marchandises au Canada

a) s'il s'agit «de marchandises sous-évaluées»²

b) si, avant (article 3) ou après l'entrée des marchandises (articles 4 et 5), le Tribunal a rendu une décision ou une ordonnance d'un caractère particulier à l'égard d'un préjudice ou d'un retard à la production de marchandises semblables,

et prévoit en outre (article 7) que le gouverneur en conseil peut «exempter» des marchandises ou des catégories de marchandises «de l'application de la présente loi».

2. La Partie II de la Loi, intitulée "*Procédure*", prévoit les étapes suivantes:

a) une enquête par le sous-ministre³ (article 13) sur le dumping «de marchandises» lorsque

(i) le sous-ministre est d'avis qu'il y a des éléments de preuve indiquant que les marchandises ont été ou sont sous-évaluées et

(ii) le sous-ministre ou le Tribunal conclut qu'il y a des éléments de preuve indiquant que le «dumping» cause ou est susceptible de causer à la production au Canada un préjudice ou un retard d'un caractère particulier;

puis (article 14), si le sous-ministre est convaincu que

(A) les marchandises ont été ou sont sous-évaluées, et que

(B) la marge et le volume du dumping ne sont pas négligeables,

il fait alors une «détermination préliminaire du dumping» des marchandises en question;

b) l'imposition d'un droit temporaire (ne dépassant pas la marge de dumping) sur les marchandises indiquées dans la détermination préliminaire et qui sont entrées entre la date de la détermination et la date où est rendue

² "dumped goods" are defined by section 8 as goods the "normal value" of which as defined by section 9 exceeds the "export price" of which as defined by section 10.

³ In this Act deputy minister means the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise (section 2(1)).

² L'expression «marchandises sous-évaluées» selon l'article 8 désigne des marchandises dont la «valeur normale», définie à l'article 9, excède le «prix à l'exportation», défini à l'article 10.

³ Dans la présente loi, le sous-ministre désigne le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise (article 2(1)).

Tribunal's order or finding hereinafter referred to is made (section 15), which provisional duty is returnable except to the extent that anti-dumping duty becomes payable under Part I on the goods so entered as a result of the Tribunal's order or finding;

(c) an inquiry by the Tribunal (section 16), upon receipt of the Deputy Minister's preliminary determination of dumping, which inquiry is in respect of the goods specified in such determination, has as its object to determine whether "the dumping" "... has caused, is causing or is likely to cause", injury to production or retardation of production of a specified character,⁴ and may result in an order or finding applicable to a more limited class of goods than those specified in the Deputy Minister's preliminary determination of dumping;

(d) after the Tribunal's order or finding, the Deputy Minister makes a "final determination of dumping" *in the case of goods previously entered* (and thereupon causes "an assessment to be made of the duty payable in respect of any goods affected thereby")

- (i) by determining whether such goods are goods described in such order or finding, and
- (ii) by appraising normal value and export price,

which final determination is subject to review by the courts (sections 17, 19 and 20);

(e) *in the case of goods entered subsequent to an order or finding of the Tribunal* a departmental determination as to whether the goods fall within the Tribunal's decision or order and a departmental appraisal of normal value and export price, which is final subject to the recourse specially provided for to the courts (sections 18, 19 and 20).

Leaving aside the question as to whether non-exempt goods have been entered into Canada at a relevant time, it would seem that Part II of the *Anti-dumping Act* makes provision for the manner

⁴ There are other possible objectives for such an inquiry but they are not relevant here.

l'ordonnance ou la conclusion ci-après mentionnée du Tribunal (article 15), ce droit étant remboursable sauf si un droit antidumping devient payable en vertu de la Partie I sur ces marchandises par suite de l'ordonnance ou de la conclusion du Tribunal;

c) dès réception de la détermination préliminaire du dumping par le sous-ministre, le Tribunal (article 16) fait une enquête sur les marchandises indiquées dans cette détermination pour déterminer si «le dumping» «... a causé, cause ou est susceptible de causer» à la production un préjudice ou un retard d'un caractère particulier⁴; cette enquête peut entraîner une conclusion ou ordonnance applicable à une catégorie de marchandises plus restreinte que celle indiquée dans la détermination préliminaire du dumping faite par le sous-ministre;

d) suite à l'ordonnance ou conclusion du Tribunal, le sous-ministre fait une «détermination définitive du dumping» *dans le cas de marchandises entrées antérieurement* (et il fait immédiatement «évaluer le droit payable sur toutes les marchandises affectées par cette détermination»)

- (i) en décidant si ces marchandises sont des marchandises décrites dans cette ordonnance ou conclusion, et
- (ii) en évaluant la valeur normale et le prix normal à l'exportation,

cette détermination définitive pouvant être révisée par les tribunaux (articles 17, 19 et 20);

e) *dans le cas de marchandises entrées après l'ordonnance ou conclusion du Tribunal*, le Ministère détermine si la décision ou l'ordonnance du Tribunal s'applique aux marchandises et évalue la valeur normale et le prix normal à l'exportation, sous réserve, en dernière analyse, des recours expressément prévus devant les tribunaux (articles 18, 19 et 20).

Mise à part la question de savoir si des marchandises non exemptées sont entrées au Canada à un certain moment, il semblerait que la Partie II de la *Loi antidumping* prévoit de quelle manière il

⁴ Il est possible que cette enquête ait d'autres buts, mais il ne sont pas pertinents en l'espèce.

in which the conditions precedent to payment of the anti-dumping duty are to be exclusively determined. If, however, any question arises as to whether goods were entered into Canada during a period to which the Act applies or as to whether any goods so entered were exempt from the application of the Act by action of the Governor in Council under section 7, there does not, as far as I have been able to ascertain, appear to be any procedure in the Act for a conclusive determination of that question other than the "suit in any court of competent jurisdiction" contemplated by section 33.⁵

The problem in this case arises from an exemption created by Order in Council under section 7. It is to be found in Regulation 23 which reads, in so far as applicable, as follows:

23. (1) Pharmaceutical products of a kind not made or produced in Canada and imported on or after May 1, 1972 are hereby declared exempt from the application of the *Anti-dumping Act*.

(3) For the purposes of this section, pharmaceutical products ... shall not be deemed to be of a kind made or produced in Canada unless a quantity sufficient to supply ten per cent of the normal Canadian consumption of such article is so made or produced.

By its memorandum filed in this Court as I understand it, the section 28 applicant took the position, in effect, that the decision of the Tribunal under attack (quoted at the beginning of these reasons), which was an order or finding under section 16 of the Act referred to in paragraph 2(c) *supra*, was made without jurisdiction because

(a) the Tribunal could not make such a determination in respect of goods "exempt ... from

⁵ It may be that such a question may be determined on an appeal under section 19(1) or 20 having regard to the words in section 19(3) "the Tariff Board ... may declare ... that no duty is payable." This, however, does not seem to be contemplated as such an appeal is apparently restricted (section 19(1)) to a person aggrieved by a decision under section 17(1) or 18(4) and the authority to assess seems to be in section 17(2). The words "may declare ... that no duty is payable" will apply in an appeal against a decision under section 17(1) or 18(4) if the Tariff Board or the Court determines that, on the correct appraisal of "normal value" and "export price", there is, in the particular case, no dumping.

faut déterminer les conditions préalables au paiement du droit antidumping. Toutefois, quant à la question de savoir si des marchandises sont entrées au Canada à une époque à laquelle s'applique la Loi ou si des marchandises ainsi entrées sont exemptées de l'application de la Loi par le gouverneur en conseil agissant en vertu de l'article 7, il ne semble pas, pour autant que je sache, que la Loi prévoit une procédure permettant de régler définitivement cette question, si ce n'est par une action «devant tout tribunal compétent» prévue à l'article 33⁵.

c Le problème en l'espèce découle d'une exemption mise en vigueur par un décret pris en vertu de l'article 7. Il s'agit de l'article 23 du Règlement dont voici certains extraits pertinents:

d 23. (1) Les produits pharmaceutiques d'une espèce non fabriquée ou produite au Canada et importés à partir du 1^{er} mai 1972 sont par les présentes déclarés exempts des dispositions de la *Loi antidumping*.

e (3) Aux fins du présent article, les produits pharmaceutiques ... ne sont pas censés être d'une espèce fabriquée ou produite au Canada, à moins que l'article en question ne soit fabriqué ou produit en quantité suffisante pour répondre aux besoins de 10 p. 100 de la consommation normale au Canada.

f Dans son mémoire déposé devant la Cour, la requérante en l'espèce prétendait en fait, si je comprends bien, que la décision incriminée rendue par le Tribunal (et citée au début des présents motifs), constituant une ordonnance ou une conclusion rendue en vertu de l'article 16 de la Loi, mentionnée au paragraphe 2c) précité, n'était pas de sa compétence, car:

g a) le Tribunal ne pouvait faire une telle détermination à l'égard de marchandises «exemptées

h ⁵ Il se peut que cette question soit tranchée par un appel prévu à l'article 19(1) ou 20, si l'on considère les mots utilisés à l'article 19(3) «la Commission du tarif ... peut déclarer ... qu'aucun droit n'est payable». Ceci ne semble toutefois pas être le cas puisque cet appel se limite apparemment (article 19(1)) à une personne lésée par une décision rendue en vertu des articles 17(1) ou 18(4) et que le pouvoir d'évaluer semble prévu à l'article 17(2). L'expression «peut déclarer ... qu'aucun droit n'est payable» s'applique à un appel d'une décision rendue en vertu des articles 17(1) ou 18(4), si la Commission du tarif ou le tribunal établi, à la suite d'une juste évaluation de la «valeur normale», et du «prix à l'exportation», qu'il n'y a, dans le cas précis, aucun dumping.

the application of the Act" by virtue of section 7,

(b) the Tribunal had the statutory function of determining whether or not goods were subject to the application of the Act so as to be within its jurisdiction;

(c) the Tribunal had made a statutory determination that the goods in question were within its jurisdiction and such determination was a condition precedent to its jurisdiction to make the decision attacked; and

(d) that such statutory determination was a nullity (by reason of certain attacks available against the validity of statutory determinations) and therefore the Tribunal had no jurisdiction to make the decision that is attacked by this section 28 application.

Before us, in verbal argument, counsel for the section 28 applicant shifted his ground somewhat. He recognized that the Tribunal had no authority to make a binding determination as to whether a particular class of goods were exempt from the application of the Act⁶ and his position, in consequence, was, in effect, that the decision of the Tribunal under attack was made without jurisdiction because

(a) the Tribunal could not make such a determination in respect of goods "exempt ... from

... de l'application de la Loi» en vertu de l'article 7,

b) le Tribunal était légalement tenu de déterminer si les marchandises étaient ou non assujetties à l'application de la Loi et relevaient de sa compétence;

c) le Tribunal a décidé en vertu de la Loi que les marchandises en question relevaient de sa compétence et cette décision constituait une condition préalable à sa compétence pour rendre la décision incriminée; et

d) cette décision rendue conformément à la Loi était nulle (en raison de certains moyens que l'on peut invoquer à l'encontre de la validité de telles décisions) et par conséquent le Tribunal n'avait pas compétence pour rendre la décision contestée par la présente demande en vertu de l'article 28.

^d Dans ses plaidoiries orales, l'avocat des requérantes modifia quelque peu sa position. Il admit que le tribunal n'avait pas compétence pour décider de façon péremptoire si une catégorie particulière de marchandises était exemptée de l'application de la Loi⁶ et s'en tint alors à prétendre que la décision attaquée ne relevait pas de sa compétence car:

^f a) le Tribunal ne pouvait faire une telle détermination à l'égard de marchandises «exemptées

⁶ Compare *The Queen v. Commissioners for Special Purposes of the Income Tax* (1888) 21 Q.B.D. 313, per Lord Esher at page 319:

When an inferior court or tribunal or body, which has to exercise the power of deciding facts, is first established by Act of Parliament, the legislature has to consider what powers it will give that tribunal or body. It may in effect say that, if a certain state of facts exists and is shewn to such tribunal or body before it proceeds to do certain things, it shall have jurisdiction to do such things, but not otherwise. There it is not for them conclusively to decide whether that state of facts exists, and, if they exercise the jurisdiction without its existence, what they do may be questioned, and it will be held that they have acted without jurisdiction. But there is another state of things which may exist. The legislature may entrust the tribunal or body with a jurisdiction, which includes the jurisdiction to determine whether the preliminary state of facts exists as well as the jurisdiction, on finding that it does exist, to proceed further or do something more.

See also *The King v. Bloomsbury Income Tax Commissioners* [1915] 3 K.B. 768 and *The King v. Noxzema* [1942] S.C.R. 178 at pages 185 et seq.

⁶ Comparer avec l'arrêt *La Reine c. Commissioners for Special Purposes of the Income Tax* (1888) 21 Q.B.D. 313, lord Esher, à la page 319:

[TRADUCTION] Lorsqu'une cour d'instance inférieure, un tribunal ou un organisme qui doit déterminer des faits, est créé par une loi du Parlement, le législateur doit déterminer quels pouvoirs il attribuera à ce tribunal ou à cet organisme. Il pourra dire en fait que c'est seulement si l'on démontre à ce tribunal ou à cet organisme l'existence de certains faits avant qu'ils ne commencent à agir, qu'ils auront compétence pour ce faire. Dans ce cas, il ne leur appartient pas de décider péremptoirement de l'existence de ces faits et, s'ils exercent leur pouvoir en l'absence de ces faits, leurs actes pourront être contestés; on conclura alors à leur défaut de compétence. Mais il peut en être autrement. Le législateur peut conférer au tribunal ou à l'organisme une certaine compétence incluant le pouvoir de déterminer préalablement si les faits existent et, s'ils concluent par l'affirmative, qu'ils sont compétents pour continuer les procédures.

^j Voir également les arrêts *Le Roi c. Bloomsbury Income Tax Commissioners* [1915] 3 K.B. 768 et *Le Roi c. Noxzema* [1942] R.C.S. 178, aux pages 185 et suiv.

the application of the Act" by virtue of section 7; and

(b) on the basis of the evidence placed before the Tribunal, the goods referred to in the Tribunal's decision were so "exempt", and this Court should so hold.

This section 28 application bristles with difficult problems.⁷ I am satisfied that it may be dismissed without expressing any opinion on any of such problems on the ground that, assuming everything else in the applicant's favour, it was not demonstrated to us that the evidence before the Tribunal established, on a balance of probability, that the goods described in the decision under attack were exempt from the application of the *Anti-dumping Act*. In coming to this conclusion, however, I must not be taken as expressing any opinion on any other question such as the question whether it would be proper for this Court to make a finding of fact as to exemption in the circumstances of this matter,⁸ or the question whether exemption from the application of the Act at a particular point of time deprives the Tribunal of jurisdiction to deal with "goods" which, by reason of the nature of the exemption may have been non-exempt both before and after that point of time.⁹

⁷ See Appendix "B".

⁸ Under Rule 1402(1), a section 28 application is to be decided subject to an order under Rule 1402(2), in effect, on the material that was before the Tribunal. For certain jurisdictional questions that may arise under section 28(1), a Rule 1402(2) order would be required to add further material. My *caveat* here, with reference to the material that was before the Tribunal, is that it must be considered with caution when being used to decide a question on which the Tribunal did not have power to make a binding determination.

⁹ It is worthy of note that the exemption here is not of a class of goods determined by reference to their intrinsic nature alone—in which case the exemption would be of a continuing nature—but is dependent on whether goods of the class or kind are at the relevant time made in Canada. It is also worth raising the question whether there may be some doubt concerning the view generally accepted that that question is determined by a "count" taken in respect of a particular period. It may be that the only feasible approach, particularly where the burden is on a private person, is to have regard to the general view of the matter held by persons knowledgeable with reference to the particular industry.

... de l'application de la Loi» en vertu de l'article 7; et

b) compte tenu de la preuve soumise au Tribunal, les marchandises mentionnées dans sa décision étaient effectivement «exemptées»; la présente cour devrait donc conclure dans ce sens.

La présente demande en vertu de l'article 28 est hérissée de difficultés⁷. Je suis convaincu qu'elle peut être rejetée sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur tous ces problèmes, puisqu'en prenant pour acquis que tous les autres éléments jouent en faveur des requérants, il n'a pas été établi que la preuve soumise au Tribunal démontre que, selon toute probabilité, les marchandises décrites dans la décision attaquée étaient exemptées de l'application de la *Loi antidumping*. Toutefois, on ne doit pas considérer que, par cette conclusion, j'exprime une opinion sur une autre question, comme celle de savoir si la Cour devrait rendre une conclusion de fait en matière d'exemption dans les circonstances de l'espèce⁸, ou la question de savoir si l'exemption de l'application de la Loi à un moment particulier interdit au Tribunal d'exercer sa compétence relativement à des «marchandises» qui, en raison de la nature de l'exemption, peuvent ne pas avoir été exemptées avant et après ce moment particulier⁹.

⁷ Voir l'annexe «B».

⁸ La Règle 1402(1) prévoit que sous réserve d'une ordonnance prévue à la Règle 1402(2), une demande en vertu de l'article 28 doit être décidée sur dossier soumis au tribunal. Pour certaines questions de compétence soulevées en vertu de l'article 28(1), il faudrait recourir à une ordonnance prévue à la Règle 1402(2) pour modifier le contenu du dossier. En l'espèce, je tiens à signaler qu'il faut examiner avec précaution le dossier soumis au tribunal lorsqu'il s'agit de trancher une question sur laquelle le tribunal n'avait pas le pouvoir de rendre une décision obligatoire.

⁹ Il convient de signaler qu'en l'espèce, l'exemption ne porte pas sur une catégorie de marchandises établie uniquement en raison de leur nature intrinsèque—auquel cas l'exemption aurait un caractère permanent—mais dépend du fait que ce type ou espèce de marchandises est fabriqué ou non au Canada à l'époque en cause. Il convient également de soulever la question de savoir s'il pourrait y avoir quelque doute quant au point de vue généralement accepté selon lequel cette question est tranchée par un «calcul» fait à l'égard d'une période spécifique. Il se peut que la seule méthode possible, particulièrement lorsque la charge de la preuve incombe à un individu, soit de tenir compte de l'opinion générale de personnes versées dans ce domaine particulier.

I am of opinion that the section 28 application should be dismissed.

APPENDIX A

At the risk of increasing, rather than decreasing, the confusion that my reasons herein may create, I consider it worthwhile to comment, by way of an appendix, on the duty of a Tribunal faced with a question as to whether it has jurisdiction when it has no authority to make a binding determination on that question. In my view, speaking very generally, when such a question arises, a Tribunal must take a position, even though it cannot make a binding decision, on the question whether what it is being asked to decide is something that Parliament has given it authority to decide. It should not waste public monies, and put interested parties to incurring expenses, on an inquiry that it is satisfied is outside its jurisdiction. In order to reach a conclusion on such a question, it may, depending on the circumstances, have to hear evidence with regard thereto. If it concludes that it has no jurisdiction and consequently refuses to proceed, a person who feels aggrieved by that conclusion has his remedy in *mandamus*. If it concludes that there is a sufficient probability that it has jurisdiction to warrant it proceeding and announces that it proposes to proceed, a person who feels aggrieved by that conclusion has his remedy in prohibition or a section 28 application in respect of the Tribunal's ultimate decision depending on the circumstances. Compare the Appendix to the Reasons given in the *Danmor Shoe Co.* case.¹⁰

APPENDIX B

To indicate some of the problems that occur to me, the appropriate part of the *Anti-dumping Act* read with Regulation 23 might be contrasted with a somewhat simpler hypothetical law, viz:

Anti-dumping duty is payable on the entry into Canada of dumped goods that, in the opinion of the Tribunal, are not made substantially of steel, if, in the opinion of the Tribunal, the dumping of goods of a class or kind to which the entered goods belong did, during the period of two years prior to the entry, cause injury to production in Canada.

Je suis d'avis que la demande en vertu de l'article 28 doit être rejetée.

ANNEXE A

Au risque d'accentuer plutôt que diminuer la confusion que mes motifs ont pu créer, j'estime utile d'étudier, dans cette annexe, les fonctions d'un tribunal auquel se pose la question de sa propre compétence alors qu'il n'a pas le pouvoir de rendre une décision ayant force exécutoire à cet égard. D'une façon très générale, lorsqu'une telle question se pose, je suis d'avis qu'un tribunal, même s'il ne peut rendre une décision ayant force exécutoire, doit se prononcer sur la question de savoir si une telle décision relève des pouvoirs que lui a conférés le législateur. Il ne doit pas gaspiller les fonds publics ni occasionner aux parties intéressées des frais supplémentaires sur une question qu'il estime ne pas relever de sa compétence. Pour conclure sur cette question, il se peut, compte tenu des circonstances, qu'il doive entendre des témoignages à cet égard. S'il conclut qu'il n'a pas compétence et refuse donc de continuer les procédures, une personne se croyant lésée par cette conclusion peut demander un bref de *mandamus*. S'il conclut qu'il a probablement compétence pour agir et annonce son intention de le faire, une personne se croyant lésée par cette conclusion peut, selon les circonstances, demander un bref de prohibition à l'égard de la décision finale du tribunal, ou faire une demande en vertu de l'article 28. Comparer avec l'annexe aux motifs prononcés dans l'affaire *Danmor Shoe Co.*¹⁰

ANNEXE B

Pour illustrer certains problèmes que j'entrevois, on pourrait comparer la partie de la *Loi antidumping* qui nous intéresse, en corrélation avec l'article 23 du Règlement, avec des dispositions plus simples et purement hypothétiques:

[TRADUCTION] Un droit antidumping est payable à l'entrée au Canada sur des marchandises sous-évaluées qui, de l'avis du Tribunal ne sont pas essentiellement d'acier si, le Tribunal estime que le dumping de marchandises d'une catégorie ou espèce à laquelle appartiennent les marchandises entrées, a causé un préjudice à la production au Canada, au cours de la période de deux ans antérieure à leur entrée.

¹⁰ [1974] 1 F.C. 22.

¹⁰ [1974] 1 C.F. 22.

(Note that such a law would require the Tribunal to express opinions concerning each entry of goods before anti-dumping duty would be payable whereas the present Act makes one determination do for a class or kind of goods from a retroactive time indefinitely into the future.)

Under such a hypothetical law, I should have thought that it would be reasonably clear

(a) that the Tribunal's jurisdiction to form a binding opinion as to "injury" would be conditional on its first forming an opinion that the particular goods entered were not made substantially of steel, and

(b) that the Tribunal's opinion on each of such questions would be binding for the purpose of the law subject only to the sort of attack that can be made against statutory determinations.

In so far as it relates to the duties of the Tribunal, there are important differences between such a hypothetical law and the *Anti-dumping Act* read with Regulation 23. Among such differences, one finds

(a) under the present statute, the Tribunal has no expressed jurisdiction to make a binding decision as to whether goods are of a class that may attract anti-dumping duty,

(b) under the present statute, falling within the class of goods that may attract anti-dumping duty does not depend solely on the physical character of the goods but varies with the extent to which Canadian requirements are produced in Canada at or during some undefined point of time or period the relation of which to the time of entry of the particular goods is undefined, and

(c) under the present statute, liability to anti-dumping duty depends on an order or finding of the Tribunal concerning "injury" that may be made before or after entry of the particular goods and may relate to a point of time or period before or after such entry.

These characteristics of the present statute make it almost impossible to answer, in general terms,

(Soulignons qu'une telle loi obligerait le Tribunal à se prononcer sur chaque entrée de marchandises avant qu'un droit antidumping ne soit payable, tandis que la présente loi fait en sorte qu'une détermination s'appliquant rétroactivement à une catégorie ou espèce de marchandises est valable pour un temps indéterminé.)

Selon moi, il ressortirait, selon toute vraisemblance d'une telle loi:

a) que pour pouvoir émettre une opinion ayant force exécutoire quant au «préjudice», le tribunal devrait en premier lieu juger que lesdites marchandises entrées n'étaient pas essentiellement d'acier, et

b) que l'opinion du Tribunal sur chacune de ces questions aurait force exécutoire aux fins de la Loi, sous l'unique réserve des recours prévus contre des décisions rendues en vertu de la Loi.

En ce qui concerne les fonctions du Tribunal, il y a d'importantes différences entre ces dispositions hypothétiques et la *Loi antidumping* lue en corrélation avec l'article 23 du Règlement, en particulier:

a) en vertu de la présente loi, le Tribunal n'est pas expressément autorisé à rendre une décision exécutoire quant à savoir si des marchandises sont d'une catégorie susceptible d'être assujettie à un droit antidumping.

b) en vertu de la présente loi, la classification de marchandises pouvant être assujetties au droit antidumping ne dépend pas uniquement du caractère physique des marchandises mais varie en fonction de la production au Canada des marchandises en cause à un moment ou à une période indéterminée dont le rapport avec la période d'entrée des marchandises en question n'est pas défini, et,

c) en vertu de la présente loi, l'assujettissement à un droit antidumping dépend d'une ordonnance ou d'une conclusion du Tribunal sur le «préjudice», pouvant être rendue antérieurement ou subséquemment à l'entrée des marchandises en question et peut se rapporter à un moment ou à une période antérieure ou subséquente à cette entrée.

Compte tenu de ces caractéristiques de la présente loi, il est presque impossible de répondre en termes

certain questions concerning its application to the Tribunal and the effect of the Tribunal's decisions.

Take, for example, the question whether the Tribunal has jurisdiction to determine "injury" in respect of a class or kind of goods that, at the time the question arises before the Tribunal, has been exempted under Regulation 23. Clearly, the Tribunal should not make obviously academic determinations. On the other hand, there may be occasions when the determination would not be academic even though the particular class is exempt when the matter comes before the Tribunal—e.g., when provisional duty has been paid between the time of the Deputy Minister's preliminary determination and the creation of the exemption.

Another example is the question as to the evidence upon which a determination should be made as to whether a certain kind of goods fall within the Regulation 23 exemption. This question must be considered

- (a) when the matter comes before the Deputy Minister,
- (b) when the matter comes before the Tribunal,
- (c) when the matter comes before a court, e.g., for decision of a particular case or under section 28.

These three occasions ordinarily follow each other at substantial intervals and the information available will vary accordingly. The Deputy Minister deals with the matter, I assume, without giving concerned persons an opportunity to be heard. The Tribunal only has to consider whether the matter is obviously outside its jurisdiction and must operate under statutory restrictions as to giving parties an opportunity to be heard. When the matter comes before the Court, the question is whether, *in fact*, particular goods entered at a particular time were exempt or, *on the facts*, the Tribunal was wrong in law in acting or not acting (not whether some statutory determination of the Deputy Minister or of the Tribunal is subject to attack). These questions of fact in the Court must be determined judicially. The extent to which what was brought out before the Deputy Minister and the Tribunal is relevant to what has to be decided by the Court in a different context or was brought out in such a

généraux à certaines questions relatives à son application au Tribunal et à l'effet des décisions de ce dernier.

Considérons à titre d'exemple la question de savoir si le Tribunal a compétence pour déterminer le «préjudice» à l'égard d'une catégorie ou espèce de marchandises qui, au moment où la question est soulevée, était exemptée en vertu de l'article 23 du Règlement. Manifestement, le Tribunal ne doit pas rendre de décisions purement théoriques. D'autre part, il peut arriver que la décision ne soit pas théorique, même si la catégorie particulière est exemptée lorsque la question est soumise au Tribunal—c'est-à-dire lorsqu'un droit temporaire a été payé entre le moment de la détermination préliminaire par le sous-ministre et la création de l'exemption.

On peut citer en deuxième exemple la question de la preuve sur laquelle il faut s'appuyer pour décider si une certaine catégorie de marchandises bénéficie de l'exemption prévue à l'article 23 du Règlement. Il faut considérer cette question

- a) au moment où elle est soumise au sous-ministre,
- b) au moment où elle est soumise au Tribunal,
- c) au moment où elle est soumise à une cour, c.-à-d. pour le règlement d'un litige particulier ou en vertu de l'article 28.

Ces trois étapes sont séparées par de longs intervalles et les renseignements disponibles diffèrent d'autant. Le sous-ministre examine la question, je présume, sans accorder aux personnes intéressées l'occasion d'être entendues. Le Tribunal doit considérer si la question excède de toute évidence sa compétence et, lorsqu'il s'agit d'accorder aux parties l'occasion d'être entendues, il doit agir conformément aux restrictions imposées par la Loi. Il appartient alors à la Cour de déterminer si, *effectivement*, les marchandises entrées étaient exemptées ou non, à une époque déterminée, ou si, *compte tenu des faits*, le Tribunal a commis une erreur de droit en agissant ou en n'agissant pas (et non de déterminer si une décision rendue par le sous-ministre ou le Tribunal en vertu de la loi peut être contestée). Ces questions de fait doivent être tranchées selon un processus judiciaire. La pertinence des éléments de preuve présentés au sous-ministre et au Tribunal par rapport à la décision

way as to make it safe for a court to act on, either exclusively or along with other material, must vary substantially according to the circumstances.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: On December 2, 1974, after making an inquiry under section 16 of the *Anti-dumping Act*¹¹, the Anti-dumping Tribunal found that the dumping into Canada of tetanus immune globulin (human) (referred to in these Reasons as "T.I.G."), manufactured by Cutter Laboratories Inc., Berkeley, California, United States of America, "has caused, is causing and is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods", and that the dumping into Canada of all T.I.G. "originating in the United States of America is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods". This is an application under section 28 of the *Federal Court Act*¹² to review and set aside this finding.

The essential ground of attack is that the Tribunal lacked jurisdiction to make the inquiry and the finding. Jurisdiction was lacking, it was submitted, because the goods in question were exempt from the application of the Act by virtue of an Order in Council¹³ enacted under sections 7 and 35 of the Act. The relevant section of the Regulations, section 23, declared exempt from application of the Act, "pharmaceutical products of a kind not made or produced in Canada and imported on or after May 1, 1972". Subsection (3) of the section provides in part that

... pharmaceutical products ... shall not be deemed to be of a kind made or produced in Canada unless a quantity sufficient to supply ten per cent of the normal Canadian consumption of such article is so made or produced.

¹¹ R.S.C. 1970, c. A-15.

¹² R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

¹³ SOR/72-191, *Canada Gazette* Part II, Vol. 106, No. 12, June 28, 1972.

que doit prendre la Cour, dans un contexte différent, ou la valeur des éléments présentés sur lesquels elle peut se fonder en toute confiance, exclusivement ou avec d'autres éléments de preuve, varie considérablement suivant les circonstances.

* * *

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE RYAN: Après avoir procédé à une enquête conformément à l'article 16 de la *Loi antidumping*¹¹, le Tribunal antidumping conclut, le 2 décembre 1974, que le dumping au Canada d'immunoglobulines antitétaniques (humaines) (appelées dans les présents motifs «I.A.H.») fabriquées par la Cutter Laboratories Inc., Berkeley (Californie) États-Unis d'Amérique, «a causé, cause et est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables» et que le dumping au Canada de toutes les I.A.H. «originaires des États-Unis d'Amérique est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables». On demande l'examen et l'annulation de cette conclusion en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*¹².

On soutient principalement que le Tribunal n'avait pas la compétence pour faire enquête et rendre une décision parce que, prétendait-on, la Loi ne s'appliquait pas aux marchandises en question en vertu du décret¹³ pris en vertu des articles 7 et 35 de la Loi. L'article 23 du Règlement qui nous intéresse déclare exempts des dispositions de la Loi, «des produits pharmaceutiques d'une espèce non fabriquée ou produite au Canada et importés à partir du 1^{er} mai 1972». Le paragraphe (3) de l'article prévoit notamment que:

... les produits pharmaceutiques ... ne sont pas censés être d'une espèce fabriquée ou produite au Canada, à moins que l'article en question ne soit fabriqué ou produit en quantité suffisante pour répondre aux besoins de 10 p. 100 de la consommation normale au Canada.

¹¹ S.R.C. 1970, c. A-15.

¹² S.R.C. 1970 (2^e supp.) c. 10.

¹³ DORS/72-191, *Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 106, n^o 12, le 28 juin 1972.

The applicants' submission was that, on the evidence before the Tribunal, T.I.G. made or produced in Canada did not constitute "a quantity sufficient to supply ten per cent of the normal Canadian consumption of such article". Neither the applicants, nor the Canadian manufacturer, Connaught Laboratories Limited, which was represented before us, sought to lead evidence in addition to what was before the Tribunal.

I am prepared to assume, for purposes of this judgment, that jurisdiction to conduct the section 16 inquiry and to make the challenged finding was dependent on the goods, which were the subject matter of the inquiry, being within the application of the Act. Thus, on this assumption, if the goods in question had been exempted, the Tribunal would have lacked jurisdiction.

In its statement of reasons for its finding, the Tribunal said:

... the Tribunal, upon the evidence submitted in confidence by all parties and as a result of its own inquiries, agrees with the opinion expressed in writing by the Deputy Minister to the Tribunal that Canadian production meets the quantitative test set out in the exempting Order in Council.

The Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise had, of course, made a preliminary determination of dumping under section 14 of the Act. The "opinion expressed in writing by the Deputy Minister" was information, given by him in a letter in response to a request for information required for purposes of the Tribunal's inquiry under section 16, to the effect that

... for the purposes of section 23 of the Anti-dumping Regulations, tetanus immune globulin (human) is held by this department to be a pharmaceutical product of a kind made in Canada. In the circumstances, the exemption from the application of the Anti-dumping Act provided for under section 23 of the regulations does not apply in this instance.

In these circumstances, particularly in the light of the finding by the Tribunal that the Canadian production met the quantitative test, the burden is on the applicants to show that the fact prerequisite to jurisdiction is absent¹⁴. Whether the burden is to establish this absence on a balance of probabilities or to show that there is no reasonable ground for the Tribunal's jurisdictional holding, the appli-

Les requérantes prétendent que, compte tenu de la preuve déposée devant le Tribunal, les I.A.H. fabriquées ou produites au Canada ne constitueraient pas «une quantité suffisante pour répondre aux besoins de 10 p. 100 de la consommation normale au Canada». Ni les requérantes, ni la Connaught Laboratories Limited, fabricante canadienne qui était représentée, ne cherchèrent à compléter la preuve soumise au Tribunal.

Aux fins du présent jugement, je présume volontiers que le pouvoir de faire l'enquête prévue à l'article 16 et de prononcer la conclusion contestée ne pouvait être exercé que si la Loi s'appliquait aux marchandises faisant l'objet de l'enquête. Dans cette hypothèse, le Tribunal n'aurait pas eu compétence si les marchandises en question avaient échappé aux dispositions de la Loi.

Dans l'exposé des motifs à l'appui de sa conclusion, le Tribunal déclara:

... le Tribunal, sur les éléments de preuve présentés en confiance par toutes les parties et à la suite de ses propres enquêtes, est d'accord avec l'opinion que lui a émise par écrit le sous-ministre et selon laquelle la production canadienne répond à la norme quantitative établie dans le décret du conseil prévoyant l'exemption.

Le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise, avait fait une détermination préliminaire de dumping en vertu de l'article 14 de la Loi. L'«opinion (qu')a émise par écrit le sous-ministre» consistait dans des renseignements donnés par lettre en réponse à une demande présentée aux fins de l'enquête du Tribunal, en vertu de l'article 16; selon cette lettre:

[TRADUCTION] ... aux fins de l'article 23 du Règlement anti-dumping, le ministère juge que les immunoglobulines antitétaniques (humaines) sont un produit pharmaceutique d'une espèce fabriquée au Canada. Dans les circonstances, l'exemption de l'application de la *Loi antidumping* prévue à l'article 23 du Règlement ne s'applique pas.

Dans ces circonstances, compte tenu particulièrement de la conclusion du Tribunal selon laquelle la production canadienne répond à la norme quantitative, il appartient aux requérantes de prouver l'absence de la condition préalable à la compétence.¹⁴ Qu'il s'agisse d'établir cette absence suivant une prépondérance des probabilités ou de prouver que le Tribunal n'avait aucun motif rai-

¹⁴ S. A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (3rd ed., 1973), at pages 104 and 105.

¹⁴ S. A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (3^e éd., 1973), aux pages 104 et 105.

cants failed to discharge the burden.

For these reasons I would dismiss the application.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: I agree that this application should be dismissed on the ground that on the only evidence before the Court, namely, that which had been adduced before the Tribunal, the applicants failed to establish the essential fact on which their case for exemption rested—that tetanus immune globulin (human) was not made or produced in Canada in a quantity sufficient to supply at least ten per cent of the normal Canadian consumption of it.

There also appears to me to be a serious question, for the reasons indicated by the Chief Justice, as to whether a finding by the Tribunal under section 16 of the *Anti-dumping Act* with respect to material injury or retardation should be subject to be set aside on a section 28 application on the ground that the goods or description of goods to which it relates are at the time of the finding exempt from the application of the Act. While it may be argued plausibly that if the Tribunal makes such a finding with respect to goods that are exempt from the application of the Act it acts beyond its jurisdiction within the meaning of section 28, a finding by the Tribunal under section 16 is an essential basis for the on-going administration of the Act and may have necessary application to rights and liabilities in respect of goods that are not exempt at the time of entry into Canada.

sonnable de conclure à sa compétence, les requérantes ne se sont pas acquittées de cette charge de la preuve.

a Pour ces motifs, je rejetterais la demande.

* * *

b *Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par*

LE JUGE LE DAIN: Je souscris au rejet de la présente demande, car la preuve soumise à la Cour, c'est-à-dire celle qui fut présentée au Tribunal, montre que les requérantes n'ont pas réussi à établir le fait essentiel justifiant leur demande d'exemption—savoir le fait que les immunoglobulines antitétaniques (humaines) n'étaient pas fabriquées ou produites en quantité suffisante au Canada pour répondre aux besoins de 10 p. 100 de la consommation normale au Canada.

En outre, pour les motifs indiqués par le juge en chef, cette affaire soulève une question difficile: celle de savoir si une conclusion prononcée par le Tribunal en vertu de l'article 16 de la *Loi anti-dumping* en matière de préjudice sensible ou de retard devrait faire l'objet d'une demande d'annulation en vertu de l'article 28 au motif qu'au moment de la conclusion, la Loi ne s'appliquait pas aux marchandises ou à la catégorie de marchandises. On peut prétendre raisonnablement que si le Tribunal rend une décision à l'égard de marchandises qui ne sont pas assujetties à l'application de la Loi, il excède sa compétence au sens de l'article 28; cependant une conclusion prononcée par le Tribunal en vertu de l'article 16 constitue un fondement essentiel à la bonne application de la Loi et peut, par voie de conséquence, s'appliquer aux droits et obligations afférents aux marchandises qui sont assujetties à la Loi au moment de l'entrée au Canada.