

T-2688-97

T-2688-97

**Johns Manville International, Inc. (Applicant)****Johns Manville International, Inc. (demanderesse)**

v.

c.

**The Deputy Minister, National Revenue (Respondent)****Le sous-ministre du Revenu national (défendeur)****INDEXED AS: JOHNS MANVILLE INTERNATIONAL, INC. v. DEPUTY M.N.R., CUSTOMS AND EXCISE (T.D.)****RÉPERTORIÉ: JOHNS MANVILLE INTERNATIONAL, INC. c. SOUS-MINISTRE M.R.N., DOUANES ET ACCISE (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Evans J.—Ottawa, January 5; Toronto, March 18, 1999.

Section de première instance, juge Evans—Ottawa, 5 janvier; Toronto, 18 mars 1999.

*Anti-dumping — Judicial review of refusal to disclose information contained in Detailed Adjustment Statement, accompanying worksheets, used to assess anti-dumping duty payable by importers on goods exported by applicant to Canada under Special Import Measures Act, s. 55 — Respondent not lawfully exercising discretion under Customs Act, s. 108(3) to disclose information to person who provided it as wrongfully concluding no discretion to exercise — Identity of person who “provided” information not limited to person from whom respondent immediately obtained information — Improper delegation of power to form opinion whether information should be disclosed under s. 108.*

*Antidumping — Contrôle judiciaire du refus de communiquer des renseignements contenus dans le Relevé détaillé de réajustement et les feuilles de travail connexes ayant servi à calculer les droits antidumping payables par des importateurs sur des marchandises que la demanderesse a exportées au Canada en vertu de l’art. 55 de la Loi sur les mesures spéciales d’importation — Le défendeur n’a pas exercé légalement le pouvoir discrétionnaire que lui confère l’art. 108(3) de la Loi sur les douanes de communiquer les renseignements à la personne qui les a fournis étant donné qu’il a conclu à tort qu’il n’y avait pas de pouvoir discrétionnaire à exercer — L’identité de la personne qui a «fourni» les renseignements au défendeur ne se restreint pas à la personne qui les lui a directement fournis — Délégation irrégulière du pouvoir d’exprimer un avis sur la communication de renseignements en vertu de l’art. 108.*

*Customs and Excise — Customs Act — S. 107 prohibiting disclosure of any information “obtained by” Minister for purposes of Customs Act, Customs Tariff — S. 108(1)(c) permitting disclosure of such information to any person “legally entitled” thereto — S. 108(3) permitting disclosure to person who “provided” information — “Obtained” meaning documents created by respondent containing information obtained from importer, some other source — Immaterial that respondent created document — That information obtained from importers in discharge of duty under Customs Act, subsequently copied onto other forms for purposes of Special Import Measures Act not changing original purpose for which obtained — Therefore within prohibition against disclosure imposed by paragraph 107(1)(a) — Identity of person who “provided” information not limited to person from whom respondent immediately obtained information — Rationale permitting disclosure to immediate provider of information extending to person supplying it to that person — “Legally entitled” narrowly construed to mean only statutory powers conferred by federal statutes authorizing particular departments, officials to obtain information for government purposes.*

*Douanes et Accise — Loi sur les douanes — L’art. 107 interdit la communication de renseignements «obtenus par» le ministre pour l’application de la Loi sur les douanes et du Tarif des douanes — L’art. 108(1)c) permet la communication de ces renseignements aux personnes ayant «légalement qualité» à cet égard — L’art. 108(3) permet la communication de ces renseignements à la personne qui les a «fournis» — Le mot «obtenu» désigne les documents établis par le défendeur qui contiennent des renseignements fournis par un importateur ou provenant d’une autre source — Il est sans importance que le défendeur ait établi le document — Le fait que les renseignements fournis par les importateurs dans l’accomplissement de l’obligation que leur impose la Loi sur les douanes ont par la suite été copiés sur d’autres formulaires pour l’application de la LMSI n’a pas modifié le but premier dans lequel ils ont été fournis — Par conséquent, ces renseignements étaient visés par l’interdiction de communication prévue à l’art. 107(1)a) — L’identité de la personne qui a «fourni» les renseignements au défendeur ne se restreint pas à la personne qui les lui a directement fournis — La justification qui permet de communiquer des renseignements à la personne qui les a directement fournis s’applique également au tiers qui a fourni ces mêmes renseignements à cette personne —*

*Administrative law — Judicial review — Respondent refusing to disclose information in Detailed Adjustment Statement, accompanying worksheets used to assess anti-dumping duty payable by importers on goods exported by applicant to Canada under Special Import Measures Act, s. 55 — As liability to pay any anti-dumping duties on importer, not exporter, respondent not obliged by duty of fairness to notify exporters of results of investigations under s. 55 — Respondent not having automatic statutory duty to advise applicant of result of section 55 assessments — Not required to exercise discretion to disclose information under Customs Act, s. 108 unless applicant cannot obtain information any other way, thereby deprived of reasonable opportunity to exercise statutory rights of review, appeal — As applicant not alleging unable to obtain from importers information about assessments of anti-dumping duty, duty of fairness not requiring disclosure of information.*

*Practice — Costs — Applicant refusing respondent's offer to remit matter to officer authorized to exercise statutory jurisdiction if judicial review application discontinued — Court having full discretionary power over amount, allocation of costs on applications for judicial review: Federal Court Rules, 1998, s. 400(1) — That offer made in writing factor to be considered — That relief granted by Court no more favourable to applicant than that offered by respondent in settlement attempt may justify award of costs to respondent, even though application granted — Inappropriate to award respondent costs as applicant raising important questions of law about statutory scheme, Court finding in favour of applicant in that legal authority to exercise discretion improperly delegated, interpretation of "provided" for purposes of Customs Act, s. 108(3).*

This was an application for judicial review of a Revenue Canada official's refusal to disclose to the applicant information contained in the Detailed Adjustment Statement (DAS) and the accompanying worksheets used to assess anti-dumping duty imposed on goods exported by the applicant to Canada. The applicant manufactures and exports

*L'expression «ayant légalement qualité» a été interprétée de manière restrictive et ne s'applique qu'aux pouvoirs conférés par les lois fédérales qui autorisent des ministères ou des fonctionnaires précis à obtenir des renseignements à des fins administratives.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Refus du défendeur de communiquer des renseignements contenus dans le Relevé détaillé de réajustement et les feuilles de travail connexes ayant servi à calculer les droits antidumping payables par des importateurs sur des marchandises que la demanderesse a exportées au Canada en vertu de l'art. 55 de la Loi sur les mesures spéciales d'importation — Comme c'est l'importateur, et non l'exportateur, qui est redevable des droits antidumping, l'équité n'obligeait pas le défendeur à aviser les exportateurs des résultats des enquêtes menées sous le régime de l'art. 55 — La demanderesse n'avait pas automatiquement le droit d'être informée par le défendeur des résultats des impositions faites en vertu de l'art. 55 — Le défendeur n'était pas tenu d'exercer le pouvoir discrétionnaire de communiquer les renseignements en vertu de l'art. 108, sauf si la demanderesse était incapable d'obtenir ces renseignements par d'autres moyens et était de ce fait privée de la possibilité d'exercer les droits de révision et d'appel prévus par la loi — Comme la demanderesse n'a pas prétendu qu'elle était incapable d'obtenir des importateurs des renseignements sur les droits antidumping qui ont été imposés, l'obligation imposée par l'équité n'exigeait pas que les renseignements soient communiqués.*

*Pratique — Dépens — La demanderesse a rejeté l'offre du défendeur de renvoyer l'affaire à un fonctionnaire autorisé à exercer le pouvoir prévu par la loi si elle abandonnait la demande de contrôle judiciaire — La Cour a entière discrétion à l'égard du montant et de l'attribution des dépens dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire: art. 400(1) des Règles de la Cour fédérale (1998) — L'existence d'une offre écrite de règlement est un facteur à prendre en considération — Le fait que la réparation accordée par la Cour n'était pas plus favorable à la demanderesse que celle offerte par le défendeur pour tenter de régler le litige peut justifier l'attribution des dépens au défendeur, même si la demande a été accueillie — Il n'était pas opportun d'adjuger les dépens au défendeur car la demanderesse a soulevé des questions de droit importantes au sujet du système législatif, et la Cour a statué en faveur de la demanderesse quant à la délégation irrégulière du pouvoir légal d'exercer le pouvoir discrétionnaire et à l'interprétation du mot «fourni» pour l'application de l'art. 108(3) de la Loi sur les douanes.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire du refus d'un fonctionnaire de Revenu Canada de communiquer à la demanderesse les renseignements contenus dans le Relevé détaillé de réajustement (RDR) et les feuilles de travail connexes ayant servi à calculer les droits antidumping imposés sur des marchandises qu'elle a exportées au

from the United States to Canada polyiso insulation board. The Canadian International Trade Tribunal (CITT) found that the dumping of polyiso board had caused material injury to Canadian producers of like goods. After a finding of material injury, the respondent is required by *Special Import Measures Act*, section 55 to cause an official to determine the "normal value" and "export price" of the goods in order to determine the anti-dumping duties to be paid by, or refunded to, the importers. Information on which a determination of anti-dumping duty payable by importers is based is provided by exporters. In October 1997 the applicant was advised of the "normal values" assigned to the polyiso board that it had exported, and the methodology used to make this determination, but not the information contained in the Detailed Adjustment Statement and the accompanying worksheets. In a letter dated December 2, 1997 Mr. St. Arnaud refused to disclose such information.

The applicant submitted that the respondent's refusal to disclose the information and failure to notify the applicant that section 55 determinations had been made breached the duty of fairness. The respondent submitted that *Customs Act*, section 107 prohibited disclosure of the information and that the information did not fall within any of the exceptions in section 108. Section 107 prohibits the disclosure of any information obtained by the Minister for the purposes of the Act, or the *Customs Tariff*. Paragraph 108(1)(c) permits the disclosure of such information to any person legally entitled thereto and subsection 108(3) permits disclosure of information to the person who "provided" it. The respondent also submitted that the duty of fairness did not require disclosure of the information because the applicant was able to obtain all the information required to challenge an assessment of anti-dumping duty from the importers of its goods, who are liable to pay any of the anti-dumping duties assessed against imported goods.

The issues were: (1) whether the application for judicial review was limited to the respondent's refusal to disclose the information requested by the applicant, or whether it included the respondent's failure to notify the applicant that section 55 determinations had been made; (2) whether disclosure of the information was prohibited by paragraph 107(1)(a); (3) whether the information may be disclosed pursuant to subsection 108(3), which depended upon (i) whether the applicant "provided" the information, the disclosure of which it was requesting, to the respondent; (ii) whether the applicant was "legally entitled" to the information on the DAS; and, (iii) whether the respondent had exercised in accordance with law any discretion conferred by section 108 to disclose information requested by the

Canada. La demanderesse fabrique aux États-Unis et exporte au Canada des panneaux isolants de polyiso. Le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) a conclu que le dumping de panneaux de polyiso avait causé un dommage important aux producteurs canadiens de marchandises similaires. Lorsque le TCCE arrive à la conclusion qu'un dommage important a été causé, le défendeur est tenu par l'article 55 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* de faire déterminer par un fonctionnaire la «valeur normale» et le «prix à l'exportation» des marchandises en question afin de calculer les droits antidumping payables par les importateurs ou devant leur être restitués. Les renseignements sur lesquels repose le calcul des droits antidumping payables par les importateurs sont fournis par les exportateurs. En octobre 1997, la demanderesse a été avisée des «valeurs normales» attribuées aux panneaux de polyiso qu'elle avait exportés et de la méthodologie utilisée à cette fin, mais elle n'a pas obtenu les renseignements contenus dans le RDR et les feuilles de travail connexes. Par lettre en date du 2 décembre 1997, M. St. Arnaud a refusé de communiquer ces renseignements.

La demanderesse a soutenu qu'en refusant de lui communiquer les renseignements et en ne l'avisant pas des résultats des impositions fondées sur l'article 55, le défendeur a commis un manquement à l'obligation que lui imposait l'équité. Le défendeur a soutenu que l'article 107 de la *Loi sur les douanes* interdisait de communiquer ces renseignements et que ces renseignements ne relevaient pas des exceptions prévues à l'article 108. L'article 107 interdit de communiquer des renseignements obtenus par le ministre pour l'application de la Loi ou du *Tarif des douanes*. L'alinéa 108(1)(c) permet la communication de ces renseignements aux personnes ayant légalement qualité à cet égard, et le paragraphe 108(3) permet la communication de ces renseignements à la personne qui les a «fournis». Le défendeur a en outre soutenu qu'il n'était pas tenu par l'équité de communiquer ces renseignements parce que la demanderesse était en mesure d'obtenir tous les renseignements dont elle avait besoin pour contester une imposition en s'adressant aux importateurs de ses marchandises, lesquels sont redevables des droits antidumping imposés sur les marchandises importées.

Les questions litigieuses étaient de savoir: 1) si l'objet de la demande de contrôle judiciaire se limitait au refus du défendeur de communiquer les renseignements demandés par la demanderesse, ou s'il comprenait le défaut du défendeur d'aviser la demanderesse que des décisions fondées sur l'article 55 avaient été rendues; 2) si la communication des renseignements demandés était interdite par l'alinéa 107(1)(a); 3) si les renseignements pouvaient être communiqués en vertu du paragraphe 108(3), ce qui dépendait (i) de la question de savoir si la demanderesse avait «fourni» au défendeur les renseignements dont elle demandait la communication; (ii) de la question de savoir si la demanderesse avait «légalement qualité» pour obtenir les renseignements contenus dans le RDR; et (iii) de la question de savoir si le

applicant; and (4) whether the duty of fairness required the respondent to disclose to the applicant the DAS and related worksheets.

*Held*, the application should be allowed to the extent that the respondent was ordered to consider the exercise of his discretion under subsection 108(3), and it was declared that the information is "provided" for the purposes of subsection 108(3) not only by the person who delivers it to the respondent, but also by the manufacturer or exporter from whom it originally emanated.

(1) As the December 2, 1997 letter did not expressly refuse to provide the applicant with notice of any decision that has been made, the question of whether the respondent must always give notice was not properly raised by this proceeding.

Regardless, the issue of whether, and in what circumstances, the respondent is legally required to provide the results of a section 55 assessment was not properly before the Court. Given the fact that the liability to pay any anti-dumping duties is on the importer, not the exporter, the respondent was not obliged by the duty of fairness to notify exporters of the results of the investigations under section 55. It cannot be inferred from the fact that the applicant has a right to seek a redetermination of a section 55 assessment, that it has an automatic right to be advised by the respondent of the results of the assessments. In most cases an exporter will either be advised by, or can ask the importer what duties have been imposed on imported goods. As the person liable to pay any anti-dumping duties, it is the importer that normally appeals. Moreover, the applicant did not allege that it was unable to obtain from importers information about the assessments of anti-dumping duty on polyiso board that had been made.

(2) The applicant submitted that the DAS were not "obtained by the Minister", because they had been generated by officers of the respondent. It is sufficient for the purposes of section 107 if the documents created by the respondent contained information that was obtained from either an importer or some other source.

The applicant also submitted that the information contained in the DAS was obtained for the purpose of assessing anti-dumping duties under the SIMA, not the *Customs Act*, or *Customs Tariff*. The information was originally obtained by the respondent from the importers in the discharge of their statutory duty under *Customs Act*, subsection 32(1) to account for goods that they were bringing into Canada. That

défendeur a exercé en conformité avec la loi le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 108 de communiquer les renseignements demandés par la demanderesse; et 4) si l'obligation imposée par l'équité faisait en sorte que le défendeur devait communiquer le RDR et les feuilles de travail connexes à la demanderesse.

*Jugement*: la demande doit être accueillie dans la mesure où la Cour a ordonné au défendeur de prendre en considération l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par le paragraphe 108(3) et a rendu une ordonnance déclaratoire portant que des renseignements sont «fournis» au défendeur pour l'application du paragraphe 108(3) non seulement par la personne qui les fournit au défendeur, mais aussi par le fabricant ou l'exportateur qui est la source primaire de ces renseignements.

1) Comme la lettre en date du 2 décembre 1997 ne constituait pas un refus exprès d'aviser la demanderesse des décisions qui ont été rendues, la question de savoir si le défendeur doit toujours donner un avis n'a pas été régulièrement soulevée dans la présente espèce.

Malgré tout, la question de savoir si la loi oblige le défendeur à fournir le résultat des impositions faites en vertu de l'article 55, et dans quelles circonstances, n'a pas été régulièrement soumise à la Cour. Comme c'est l'importateur, et non l'exportateur, qui est redevable des droits antidumping, l'équité n'obligeait pas le défendeur à aviser automatiquement les exportateurs des résultats des enquêtes menées sous le régime de l'article 55. On ne saurait inférer du droit qu'a la demanderesse de demander la révision d'une imposition faite en vertu de l'article 55 qu'elle a automatiquement le droit d'être informée par le défendeur des résultats des impositions. Dans la plupart des cas, l'importateur avise l'exportateur ou l'exportateur demande lui-même à l'importateur quels droits ont été imposés sur des marchandises importées. Comme les droits antidumping sont payables par l'importateur, c'est lui qui interjette appel en temps normal. Par ailleurs, la demanderesse n'a pas prétendu qu'elle était incapable d'obtenir des importateurs des renseignements sur les droits antidumping imposés sur les panneaux de polyiso.

2) La demanderesse a soutenu que le RDR n'avait pas été «obtenu [. . .] par le ministre»; il s'agissait de documents établis par des fonctionnaires du défendeur. Il était suffisant, pour l'application de l'article 107, que les documents établis par le défendeur contiennent des renseignements fournis par un importateur ou provenant d'une autre source.

La demanderesse a également soutenu que les renseignements contenus dans le RDR ont été obtenus dans le but d'imposer des droits antidumping en vertu de la LMSI, et non en vertu de la *Loi sur les douanes* ou du *Tarif des douanes*. Les importateurs ont fourni ces renseignements au défendeur dans l'accomplissement de l'obligation que leur imposait le paragraphe 32(1) de la *Loi sur les douanes* de

this information was subsequently copied onto other forms for the purposes of SIMA did not change the original purpose for which it was obtained by the respondent. Therefore it fell within the prohibition against disclosure imposed by paragraph 107(1)(a). The purposes of paragraph 107(1)(a) are to facilitate the administration of the *Customs Act* by encouraging importers to provide information voluntarily by an assurance that it will not be disclosed to other individuals, and to ensure fairness to individuals who are legally obliged to provide confidential information to the Government. It would undermine these purposes if the information were deprived of confidentiality as a result of being copied onto a form used for the purposes of an Act other than the *Customs Act*. Even information provided by the person requesting its disclosure is protected by paragraph 107(1)(a), as indicated by the fact that such information falls within one of the categories of information that may be disclosed in the discretion of an officer of the respondent under subsection 108(3).

(3)(i) The identity of the person who "provided" information to the respondent should not be limited to the person from whom the respondent immediately obtained the information. The rationale permitting disclosure of the information to the immediate provider of the information extends to the person who supplied it to that person. This conclusion reinforces the view that paragraph 107(1)(a) includes information that originated with the person who has requested its disclosure.

(ii) Any right that the applicant may have had under the duty of fairness to obtain the DAS and related worksheets from the respondent did not make the applicant "legally entitled" to the information for the purpose of paragraph 108(1)(c). "Legally entitled" to the information for the purpose of paragraph 108(1)(c) should be limited in the same manner as the analogous provision in the *Income Tax Act*, so that it applies only to the statutory powers conferred by those federal statutes that authorize particular departments or officials to obtain information for administrative purposes.

(iii) The discretion conferred on an officer by subsection 108(3) to disclose information to the person who provided it is broad enough to include an exporter, such as the applicant, who is the original source of information provided to the respondent by the importers, albeit on a different form. The respondent and his officials have taken the view that they had no discretion to disclose the information on the DAS to the respondent. A public official unlawfully fails to exercise a discretion if, as a result of a misconstruction of the scope of the discretion conferred by Parliament, he concludes that no discretion is exercisable in a given

faire une déclaration en détail des marchandises qu'ils introduisaient au Canada. Le fait que ces renseignements ont par la suite été copiés sur d'autres formulaires pour l'application de la LMSI n'a pas modifié le but premier dans lequel ils ont été fournis au défendeur. Par conséquent, ces renseignements étaient visés par l'interdiction de communication prévue à l'alinéa 107(1)a). L'alinéa 107(1)a) vise à faciliter l'application de la *Loi sur les douanes* en encourageant les importateurs à fournir des renseignements sur une base volontaire, forts de l'assurance que ces renseignements ne seront pas communiqués à un tiers, et vise à garantir l'équité aux personnes qui sont légalement tenues de fournir des renseignements confidentiels au gouvernement. Ces objectifs seraient sapés si ces renseignements cessaient d'être confidentiels du fait de leur transcription sur un formulaire utilisé pour l'application d'une loi autre que la *Loi sur les douanes*. Même des renseignements fournis par la personne qui demande leur communication sont protégés par l'alinéa 107(1)a). C'est ce que révèle clairement le fait que de tels renseignements appartiennent à l'une des catégories de renseignements qui peuvent être communiqués à la discrétion d'un fonctionnaire du défendeur en vertu du paragraphe 108(3).

3)(i) L'identité de la personne qui a «fourni» les renseignements au défendeur ne devrait pas se restreindre à la personne qui les lui a directement fournis. La justification qui permet de communiquer les renseignements à la personne qui les a directement fournis s'applique également au tiers qui a fourni ces mêmes renseignements à cette personne. Cette conclusion vient renforcer le point de vue selon lequel l'alinéa 107(1)a) s'applique à des renseignements provenant de la personne qui a demandé leur communication.

(ii) Le droit que la demanderesse peut avoir, en raison de l'obligation imposée par l'équité, d'obtenir le RDR et les feuilles de travail connexes que le défendeur a en sa possession ne faisait pas en sorte que la demanderesse avait «légalement qualité» à cet égard pour l'application de l'alinéa 108(1)c). Cette expression devrait être limitée de la même façon que la disposition analogue contenue dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et ne s'appliquer qu'aux pouvoirs conférés par les lois fédérales qui autorisent des ministères ou des fonctionnaires précis à obtenir des renseignements à des fins administratives.

(iii) Le pouvoir discrétionnaire que le paragraphe 108(3) confère à un fonctionnaire de communiquer des renseignements à la personne qui les a fournis est suffisamment vaste pour viser un exportateur, comme la demanderesse, qui est la source primaire des renseignements fournis au défendeur par les importateurs, quoique sous une forme différente. Le défendeur et ses fonctionnaires ont adopté le point de vue qu'ils n'avaient pas le pouvoir discrétionnaire de communiquer les renseignements contenus dans le RDR à la demanderesse. Un fonctionnaire s'abstient illégalement d'exercer un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi s'il conclut, en

situation. This is what happened here.

The Minister improperly delegated the power to form an opinion whether information should be disclosed under section 108. Neither Mr. St. Arnaud's name nor position was included on the list of those to whom the Minister had delegated such power.

(4) The exporter is less directly affected by the imposition of anti-dumping duties than the importer who is liable to pay them. Moreover, the exporter will normally have access to the information, either from its own records or from the importer. The respondent is not required to exercise the discretion to disclose the information unless the applicant is able to establish that it cannot obtain the information in any other way, and that it would thereby be deprived of a reasonable opportunity to exercise its statutory rights of review and appeal. Since the applicant did not allege that the respondent's failure to disclose the information has prejudiced it in this case, the duty of fairness did not require that the information be disclosed.

The applicant refused to discontinue the application for judicial review in return for the respondent's remitting the matter to an officer who was authorized to exercise the statutory discretion under section 108. Costs on applications for judicial review are within the full discretion of the Court: *Federal Court Rules, 1998*, subsection 400(1). One of the factors to be considered is that an offer has been made in writing: paragraph 400(3)(e). That the relief granted by the Court is no more favourable to the applicant than that offered by the respondent in an attempt to settle the proceeding may thus justify an award of costs to the respondent, even though the application is granted. But, in the circumstances, it would not be appropriate to award the respondent costs because the application raised important questions of law regarding the administration of the statutory scheme, and because the Court found in the applicant's favour in that legal authority to exercise the discretion had been improperly delegated to Mr. St. Arnaud, and as to the interpretation of "provided" for the purposes of subsection 108(3).

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canada Pension Plan*, R.S.C. 1970, c. C-5.  
*Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, ss. 32(1) (as am. by S.C. 1995, c. 41, s. 8), 107 (as am. *idem*, s. 27), 108 (as am. *idem*, s. 28), 160 (as am. by S.C. 1993, c. 25, s. 88; c. 44, s. 107).

raison d'une interprétation erronée de l'étendue de ce pouvoir, qu'aucun pouvoir discrétionnaire ne peut être exercé dans une situation donnée. C'est ce qui s'est produit en l'espèce.

Le ministre a délégué irrégulièrement le pouvoir d'exprimer un avis sur la communication de renseignements en vertu de l'article 108. Ni M. St. Arnaud ni le poste qu'il occupait n'apparaissent sur la liste des personnes auxquelles le ministre avait délégué un tel pouvoir.

4) L'exportateur est touché moins directement par l'imposition de droits antidumping que l'importateur, qui est redevable de ces droits. De plus, l'exportateur aura normalement accès aux renseignements soit en consultant ses propres dossiers, soit en s'adressant à l'importateur. Le défendeur n'est pas tenu d'exercer le pouvoir discrétionnaire de communiquer les renseignements à moins que la demanderesse ne soit en mesure de prouver qu'elle est incapable d'obtenir ces renseignements par d'autres moyens, et qu'elle serait de ce fait privée de la possibilité d'exercer les droits de révision et d'appel prévus par la loi. Comme la demanderesse n'a pas prétendu que le défaut du défendeur de communiquer les renseignements en question lui avait causé un dommage dans la présente espèce, l'obligation imposée par l'équité n'exigeait pas du défendeur qu'il communique les renseignements en question.

La demanderesse a refusé d'abandonner la demande de contrôle judiciaire en contrepartie du renvoi par le défendeur de l'affaire à un fonctionnaire autorisé à exercer le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 108. La Cour a entière discrétion pour attribuer les dépens d'une demande de contrôle judiciaire: paragraphe 400(1) des *Règles de la Cour fédérale (1998)*. L'un des facteurs à prendre en considération est l'existence d'une offre écrite de règlement: alinéa 400(3)e). Le fait que la réparation accordée par la Cour n'est pas plus favorable à la demanderesse que celle offerte par le défendeur pour tenter de régler le litige peut donc justifier l'attribution des dépens au défendeur, même si la demande est accueillie. Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, il ne serait pas opportun d'adjuger les dépens au défendeur parce que la demanderesse a soulevé des questions de droit importantes au sujet de la mise en œuvre du système législatif, et parce que la Cour a statué en faveur de la demanderesse quant à la délégation irrégulière à M. St. Arnaud du pouvoir légal d'exercer le pouvoir discrétionnaire et à l'interprétation du mot «fournir» pour l'application du paragraphe 108(3).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, le 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n° 2.

*Customs Tariff*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 41.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).  
*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, r. 400(1), (3)(e).  
*Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 241(1) (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 68, s. 117).  
*North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America*, December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2.  
*Special Import Measures Act*, R.S.C., 1985, c. S-15, s. 38(1) (as am. by S.C. 1994, c. 47, ss. 166, 185), 41(1)(a) (as am. *idem*), 55 (as am. *idem*, ss. 176, 185), 56(1) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, s. 203), (1.01) (as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 212), (1.1) (as enacted by S.C. 1988, c. 65, s. 37), 59(1)(e) (as am. *idem*, s. 40; 1993, c. 44, s. 215).  
*Statistics Act*, S.C. 1970-71-72, c. 15.

*Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63, art. 241(1) (mod. par S.C. 1980-81-82-83, ch. 68, art. 117).  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).  
*Loi sur la statistique*, S.C. 1970-71-72, ch. 15.  
*Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 32(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 41, art. 8), 107 (mod., *idem*, art. 27), 108 (mod., *idem*, art. 28), 160 (mod. par L.C. 1993, ch. 25, art. 88; ch. 44, art. 107).  
*Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. (1985), ch. S-15, art. 38(1) (mod. par L.C. 1994, ch. 47, art. 166, 185), 41(1)a) (mod., *idem*), 55 (mod., *idem*, art. 176, 185), 56(1) (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 203), (1.01) (édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 212), (1.1) (édicte par L.C. 1988, ch. 65, art. 37), 59(1)e) (mod., *idem*, art. 40; 1993, ch. 44, art. 215).  
*Régime de pensions du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-5.  
*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, règle 400(1),(3)e).  
*Tarif des douanes*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 41.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; (1991), 81 D.L.R. (4th) 358; 91 CLLC 14,023; 126 N.R. 1; *Diversified Holdings Ltd. v. Canada*, [1991] 1 F.C. 595; (1990), 34 C.P.R. (3d) 187; [1991] 1 C.T.C. 118; 91 DTC 5029; 121 N.R. 155 (C.A.); *Glover v. Glover et al.* (1980), 29 O.R. (2d) 392; 113 D.L.R. (3d) 161; 16 C.P.C. 77; [1980] CTC 531; 80 DTC 6262; 43 N.R. 273; 18 R.F.L. (2d) 116 (C.A.); *Glover v. Minister of National Revenue*, [1981] 2 S.C.R. 561; (1981), 130 D.L.R. (3d) 383; [1982] CTC 29; 82 DTC 6035; 43 N.R. 271; 25 R.F.L. (2d) 335.

## REFERRED TO:

*Faced Rigid Cellular Polyurethane (Re)*, [1997] C.I.T.T. No. 44 (QL).

APPLICATION for judicial review of a Revenue Canada official's refusal to disclose to the applicant information contained in the Detailed Adjustment Statement and the accompanying worksheets used to assess anti-dumping duty imposed on goods exported by the applicant to Canada. Application allowed to the extent that the respondent was ordered to consider the exercise of his discretion to disclose information under *Customs Act*, subsection 108(3), and it was declared that information is "provided" for the purposes of

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; (1991), 81 D.L.R. (4th) 358; 91 CLLC 14,023; 126 N.R. 1; *Diversified Holdings Ltd. c. Canada*, [1991] 1 C.F. 595; (1990), 34 C.P.R. (3d) 187; [1991] 1 C.T.C. 118; 91 DTC 5029; 121 N.R. 155 (C.A.); *Glover v. Glover et al.* (1980), 29 O.R. (2d) 392; 113 D.L.R. (3d) 161; 16 C.P.C. 77; [1980] CTC 531; 80 DTC 6262; 43 N.R. 273; 18 R.F.L. (2d) 116 (C.A.); *Glover c. Ministre du Revenu national*, [1981] 2 R.C.S. 561; (1981), 130 D.L.R. (3d) 383; [1982] CTC 29; 82 DTC 6035; 43 N.R. 271; 25 R.F.L. (2d) 335.

## DÉCISION CITÉE:

*Panneaux d'isolation thermique en polyisocyanurate (Re)*, [1997] T.C.C.E. n° 44 (QL).

DEMANDE de contrôle judiciaire du refus d'un fonctionnaire de Revenu Canada de communiquer à la demanderesse des renseignements contenus dans le Relevé détaillé de réajustement et les feuilles de travail connexes ayant servi à calculer les droits antidumping imposés sur des marchandises que la demanderesse a exportées au Canada. Demande accueillie dans la mesure où la Cour a ordonné au défendeur de prendre en considération l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe

subsection 108(3) not only by the person who delivers it to the respondent, but also by the manufacturer or exporter from whom it originally emanated.

108(3) de la *Loi sur les douanes* de communiquer des renseignements, et a rendu une ordonnance déclaratoire portant que des renseignements sont «fournis» au défendeur pour l'application du paragraphe 108(3) non seulement par la personne qui les lui fournit, mais aussi par le fabricant ou l'exportateur qui est la source primaire de ces renseignements.

APPEARANCES:

*Geoffrey C. Kubrick* for applicant.

*Anne M. Turley* for respondent.

ONT COMPARU:

*Geoffrey C. Kubrick* pour la demanderesse.

*Anne M. Turley* pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

*Flavell Kubrick & Lalonde*, Ottawa, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Flavell Kubrick & Lalonde*, Ottawa, pour la demanderesse.

*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

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

EVANS J.:

LE JUGE EVANS:

A. INTRODUCTION

A. INTRODUCTION

[1] This is an application for judicial review pursuant to section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, as amended, in which Johns Manville International, Inc. (the applicant) asks the Court to review a decision dated December 2, 1997 in which Mr. St. Arnaud, an official of Revenue Canada, refused to disclose to the applicant certain information about the assessment of anti-dumping duty imposed on goods exported by the applicant to Canada.

[1] Par voie de demande présentée en vertu de l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, modifiée, Johns Manville International, Inc. (la demanderesse) demande le contrôle judiciaire de la décision en date du 2 décembre 1997 par laquelle un fonctionnaire de Revenu Canada, M. St. Arnaud, a refusé de lui communiquer certains renseignements sur les droits antidumping imposés sur des marchandises qu'elle avait exportées au Canada.

[2] The applicant alleges among other things that this refusal was in breach of the duty of fairness owed to the applicant by the Deputy Minister, National Revenue (the respondent). The relief requested includes orders compelling the disclosure of all relevant assessments, quashing assessments made without disclosure of information to which the applicant is entitled, and requiring the refund of any anti-dumping duties imposed and paid on goods that were the subject of invalid assessments.

[2] La demanderesse affirme entre autres que ce refus viole l'obligation d'équité que le sous-ministre du Revenu national (le défendeur) a envers elle. La réparation demandée comprend le prononcé d'une ordonnance rendant obligatoire la communication de toutes les impositions pertinentes, d'une ordonnance annulant les impositions qui ont été faites sans la communication des renseignements auxquels la demanderesse a droit et d'une ordonnance prescrivant le remboursement des droits antidumping qui ont été

## B. BACKGROUND AND OVERVIEW

[3] The applicant manufactures and exports from the United States to Canada polyiso insulation board which is widely used in the construction industry for the insulation of roofs and walls. Following a complaint by a Canadian manufacturer that polyiso board made in the United States was being dumped in Canada, the respondent conducted an investigation. In a decision dated December 12, 1996 the respondent made a preliminary determination that polyiso insulation board originating in and exported from the United States had been dumped in Canada and that there was reasonable cause to believe that this was injuring the Canadian industry. A provisional assessment of anti-dumping duties was made in accordance with subsection 38(1) [as am. by S.C. 1994, c. 47, ss. 166, 185] of the *Special Import Measures Act*, R.S.C., 1985, c. S-15, as amended (SIMA).

[4] Pursuant to paragraph 41(1)(a) [as am. *idem*] of SIMA, the Deputy Minister made a final determination in March 1997 of dumping of polyiso insulation board. The matter was referred to the Canadian International Trade Tribunal (the CITT) for a determination of whether the dumping was causing or was likely to cause injury to the production in Canada of like goods. In a decision released on April 28, 1997 [[1997] C.I.T.T. No. 44 (QL)] the CITT found that the dumping of polyiso board had caused material injury to Canadian producers of like goods, except in British Columbia.

[5] After the CITT has made a finding of material injury, the respondent is required by section 55 [as am. *idem*, ss. 176, 185] of the SIMA to cause an official to determine, within six months of the CITT's decision, the "normal value" and "export price" of the goods in question in order to determine the anti-dumping duties to be paid by or refunded to the importers. Put simply, dumping occurs when the value

payés à l'égard des marchandises visées par des impositions sans effet.

## B. GENÈSE DE L'INSTANCE ET VUE D'ENSEMBLE

[3] La demanderesse fabrique aux États-Unis et exporte au Canada des panneaux isolants de polyiso dont l'utilisation est très répandue dans l'industrie de la construction pour l'isolation des toits et des murs. Le défendeur a mené une enquête après qu'un fabricant canadien eut déposé une plainte concernant le dumping au Canada de panneaux de polyiso fabriqués aux États-Unis. Dans une décision préliminaire en date du 12 décembre 1996, le défendeur a déclaré que des panneaux isolants de polyiso originaires des États-Unis avaient fait l'objet d'un dumping au Canada et qu'il existait des motifs raisonnables de croire que ce dumping causait un dommage à l'industrie canadienne. Des droits provisoires ont été imposés en conformité avec le paragraphe 38(1) [mod. par L.C. 1994, ch. 47, art. 166, 185] de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. (1985), ch. S-15, modifiée (LMSI).

[4] Conformément à l'alinéa 41(1)a [mod., *idem*] de la LMSI, le sous-ministre a rendu une décision définitive de dumping de panneaux isolants de polyiso en mars 1997. L'affaire a été renvoyée au Tribunal canadien du commerce extérieur (le TCCE) pour qu'il décide si ce dumping causait ou menaçait de causer un dommage à la production au Canada de marchandises similaires. Dans une décision rendue publique le 28 avril 1997 [[1997] T.C.C.E. n° 44 (QL)], le TCCE a conclu que le dumping de panneaux de polyiso avait causé un dommage important aux producteurs canadiens de marchandises similaires, sauf en Colombie-Britannique.

[5] Lorsque le TCCE arrive à la conclusion qu'un dommage important a été causé, le défendeur est tenu par l'article 55 [mod., *idem*, art. 176, 185] de la LMSI de faire déterminer par un fonctionnaire, dans les six mois suivant la date de la décision du TCCE, la «valeur normale» et le «prix à l'exportation» des marchandises en question afin de calculer les droits antidumping payables par les importateurs ou devant

of like goods as determined in the market of origin (the "normal value") exceeds that of the price at which the goods are sold to an importer in Canada (the "export price"). Exporters are asked to supply information on questionnaires sent out by the respondent to enable a determination to be made of any anti-dumping duty payable by the importers or, if the provisional duty was set too high, the amount of any refund of anti-dumping duty paid.

[6] In a letter dated October 10, 1997 the applicant was informed by the respondent that the Department had concluded its re-investigation of the "normal value" and "export price" of polyiso board pursuant to section 55 of SIMA. The applicant was advised of the "normal values" assigned to the polyiso board that it had exported, both during the provisional period and for shipments after October 10, 1997, and the methodology used to make this determination. Thus, the applicant was given notice that assessments had been made, but was not told the amount assessed in respect of the hundreds of imports of the board from its four plants in the United States. Nor was it given the information contained in the Detailed Adjustment Statement (the DAS) and the accompanying worksheets: these are the data from which the respondent makes its calculations. The applicant was not informed of the rate of exchange applied by the respondent to convert prices in U.S. dollars into Canadian funds.

[7] The applicant takes the position that, unless the respondent tells it the results of these assessments and discloses the information on which they are based, it is effectively prevented from exercising its statutory rights to seek a re-determination by the respondent under paragraph 56(1.1)(b) [as enacted by S.C. 1988, c. 65, s. 37] of SIMA, and from challenging assessments before either the CITT or, since the export is from the United States, a bilateral panel under the *North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America*, December 17, 1992, [[1994] Can.

leur être restitués. En gros, des marchandises font l'objet d'un dumping lorsque la valeur de marchandises similaires sur le marché d'origine (la «valeur normale») est supérieure au prix auquel les marchandises sont vendues à un importateur au Canada (le «prix à l'exportation»). Les exportateurs sont invités à fournir des renseignements dans des questionnaires que leur envoi le défendeur dans le but de calculer les droits antidumping payables par les importateurs ou, si les droits provisoires étaient trop élevés, devant leur être restitués.

[6] Dans une lettre en date du 10 octobre 1997, le défendeur a avisé la demanderesse que le Ministère avait clos la reprise d'enquête sur la «valeur normale» et le «prix à l'exportation» des panneaux de polyiso prévue à l'article 55 de la LMSI. Il a avisé la demanderesse des «valeurs normales» attribuées aux panneaux de polyiso qu'elle avait exportés durant la période provisoire et après le 10 octobre 1997, et de la méthodologie utilisée à cette fin. La demanderesse a donc été avisée que des impositions avaient été faites, mais elle n'a pas été avisée du montant imposé à l'égard des centaines d'importations de panneaux provenant de ses quatre usines situées aux États-Unis. De plus, elle n'a pas obtenu les renseignements contenus dans le Relevé détaillé de réajustement (le RDR) et les feuilles de travail connexes, qui renferment les données à partir desquelles le défendeur fait ses calculs. La demanderesse n'a pas été informée du taux de change que le défendeur a utilisé pour convertir les prix exprimés en dollars américains en devise canadienne.

[7] La demanderesse adopte le point de vue que si le défendeur ne l'avise pas des résultats des impositions et ne lui communique les renseignements à partir desquels les impositions sont faites, elle est, dans les faits, dans l'impossibilité d'exercer les droits que lui accorde la loi de demander une révision au défendeur en vertu du paragraphe 56(1.1) [édicte par L.C. 1988, ch. 65, art. 37] de la LMSI et de contester les impositions devant le TCCE ou, puisque les exportations proviennent des États-Unis, devant un groupe spécial bilatéral constitué en vertu de l'*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique*

T.S. No. 2] (NAFTA). Therefore, the applicant maintains, in refusing to disclose the information requested, the respondent has acted in breach of the duty of fairness.

[8] There are two principal elements of the respondent's position. First, the release of information sought by the applicant is prohibited by section 107 [as am. by S.C. 1995, c. 41, s. 27] of the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, as amended, and the information does not fall within any of the exceptions contained in section 108 [as am. *idem*, s. 28] of the Act. Second, if the disclosure of the information is not protected by section 107, then the respondent is not required by the duty of fairness to disclose it because the applicant is able to obtain all the information that it requires to challenge an assessment of anti-dumping duty from the importers of its goods, who are liable to pay any of the anti-dumping duties assessed against imported goods.

### C. THE LEGISLATIVE FRAMEWORK

[9] *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, as amended

**107.** (1) Except as authorized by section 108, no official or authorized person shall

(a) knowingly communicate or knowingly allow to be communicated to any person any information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act or the *Customs Tariff* or by an authorized person for the purpose of carrying out an agreement made under subsection 147.1(3);

...

**108.** (1) An officer may communicate or allow to be communicated information obtained under this Act or the *Customs Tariff*, or allow inspection of or access to any book, record, writing or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act or the *Customs Tariff*, to or by

...

(c) any person otherwise legally entitled thereto.

*et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, le 17 décembre 1992 [[1994] R.T. Can. n° 2] (ALÉNA). La demanderesse soutient donc qu'en refusant de communiquer les renseignements demandés, le défendeur a commis un manquement à l'obligation que lui impose l'équité.

[8] La thèse du défendeur comporte deux éléments principaux. Premièrement, l'interdiction de communiquer les renseignements demandés par la demanderesse est prévue à l'article 107 [mod. par L.C. 1995, ch. 41, art. 27] de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, modifiée, et ces renseignements ne relèvent pas des exceptions prévues à l'article 108 [mod., *idem*, art. 28] de la Loi. Deuxièmement, si la communication des renseignements n'est pas visée par l'interdiction prévue à l'article 107, le défendeur n'est pas tenu par l'équité de communiquer ces renseignements parce que la demanderesse est en mesure d'obtenir tous les renseignements dont elle a besoin pour contester une imposition en s'adressant aux importateurs de ses marchandises, lesquels sont redevables des droits antidumping imposés sur les marchandises importées.

### C. LE CADRE LÉGISLATIF

[9] *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, modifiée

**107.** (1) Sauf dans les cas prévus à l'article 108, il est interdit aux fonctionnaires et aux personnes autorisées:

a) de communiquer ou laisser communiquer sciemment à quiconque des renseignements obtenus soit par le ministre ou en son nom pour l'application de la présente loi ou du *Tarif des douanes*, soit par une personne autorisée en vue de la mise en œuvre d'un accord conclu en vertu du paragraphe 147.1(3);

[. . .]

**108.** (1) L'agent peut communiquer ou laisser communiquer des renseignements obtenus en vertu de la présente loi ou du *Tarif des douanes* aux personnes suivantes, ou laisser celles-ci examiner les livres, dossiers, écrits ou autres documents obtenus par le ministre ou en son nom pour l'application de ces lois, ou y avoir accès:

[. . .]

c) les personnes ayant, d'une façon générale, légalement qualité à cet égard.

. . .

[. . .]

(3) An officer may show any book, record, writing or other document obtained for the purposes of this Act or the *Customs Tariff*, or permit a copy thereof to be given, to the person by or on behalf of whom the book, record, writing or other document was provided, or to any person authorized to transact business under this Act or the *Customs Tariff* as that person's agent, at the request of any such person and on receipt of such fee, if any, as is prescribed.

*Special Import Measures Act*, R.S.C., 1985, c. S-15, as amended [section 56(1) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, s. 203), (1.01) (as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 212)]

**55. (1) Where the Deputy Minister**

(a) has made a final determination of dumping or subsidizing under subsection 41(1) with respect to any goods, and

(b) has, where applicable, received from the Tribunal an order or finding described in any of sections 4 to 6 with respect to the goods to which the final determination applies,

the Deputy Minister shall cause a designated officer to determine, not later than six months after the date of the order or finding,

(c) in respect of any goods referred to in subsection (2), whether the goods are in fact goods of the same description as goods described in the order or finding,

(d) the normal value and export price of or the amount of subsidy on the goods so released, and

(e) where section 6 or 10 applies in respect of the goods, the amount of the export subsidy on the goods.

**56. (1) Where, subsequent to the making of an order or finding of the Tribunal or an order of the Governor in Council imposing a countervailing duty under section 7, any goods are imported into Canada, a determination by a customs officer**

(a) as to whether the imported goods are goods of the same description as goods to which the order or finding of the Tribunal or the order of the Governor in Council applies,

(b) of the normal value of or the amount, if any, of the subsidy on any imported goods that are of the same description as goods to which the order or finding of the Tribunal or the order of the Governor in Council applies, and

(3) L'agent peut présenter tout livre, dossier, écrit ou autre document obtenu pour l'application de la présente loi ou du *Tarif des douanes*, ou permettre d'en donner copie, soit à la personne par qui ou au nom de qui le document a été fourni, soit au mandataire autorisé par elle à accomplir les opérations visées par ces lois, à condition que l'intéressé en fasse la demande et acquitte les frais éventuellement fixés par règlement.

*Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. (1985), ch. S-15, modifiée [article 56(1) (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 203), (1.01) (édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 212)]

**55. (1) Après avoir:**

a) rendu la décision définitive de dumping ou de subventionnement prévue au paragraphe 41(1);

b) reçu, le cas échéant, l'ordonnance ou les conclusions du Tribunal visées à l'un des articles 4 à 6 au sujet des marchandises objet de la décision définitive,

le sous-ministre fait déterminer par un agent désigné, dans les six mois suivant la date de l'ordonnance ou des conclusions:

c) la question de savoir si les marchandises visées au paragraphe (2) sont en fait de même description que celles désignées dans l'ordonnance ou les conclusions;

d) la valeur normale et le prix à l'exportation de ces marchandises ou le montant de subvention octroyée pour elles;

e) si les articles 6 ou 10 s'appliquent aux marchandises, le montant de la subvention à l'exportation octroyée pour elles.

**56. (1) Lorsque des marchandises sont importées après la date de l'ordonnance ou des conclusions du Tribunal ou celle du décret imposant des droits compensateurs, prévu à l'article 7, est définitive une décision rendue par un agent des douanes dans les trente jours après déclaration en détail des marchandises aux termes des paragraphes 32(1), (3) ou (5) de la *Loi sur les douanes* et qui détermine:**

a) la question de savoir si les marchandises sont de même description que des marchandises auxquelles s'applique l'ordonnance ou les conclusions, ou le décret;

b) la valeur normale des marchandises de même description que des marchandises qui font l'objet de l'ordonnance ou des conclusions, ou du décret, ou le montant de l'éventuelle subvention qui est octroyée pour elles;

(c) of the export price of or the amount, if any, of the export subsidy on any imported goods that are of the same description as goods to which the order or finding of the Tribunal applies,

made within thirty days after they were accounted for under subsection 32(1), (3) or (5) of the *Customs Act* is final and conclusive unless the importer, after having paid all duties owing on the imported goods, makes, within ninety days after the making of the determination, a written request in the prescribed form to a designated officer for a re-determination of that determination.

(1.01) Notwithstanding subsection (1),

(a) where a determination referred to in that subsection is made in respect of any goods, including goods of a NAFTA country, the importer of the goods may, within ninety days after the making of the determination, make a written request in the prescribed form and manner and accompanied by the prescribed information to a designated officer for a re-determination, if the importer has paid all duties owing on the goods; and

(b) where a determination referred to in that subsection is made in respect of goods of a NAFTA country, the government of that NAFTA country or, if they are of that NAFTA country, the producer, manufacturer or exporter of the goods may make a request as described in paragraph (a), whether or not the importer of the goods has paid all duties owing on the goods.

...

(1.1) Notwithstanding subsection (1),

(a) where a determination referred to in that subsection is made in respect of any goods, including goods of the United States, the importer of the goods may, within ninety days after the making of the determination, make a written request in the prescribed form and manner and accompanied by the prescribed information to a designated officer for a re-determination, if the importer has paid all duties owing on the goods; and

(b) where a determination referred to in that subsection is made in respect of goods of the United States, the United States government or the producer, manufacturer or exporter of the goods may make a request as described in paragraph (a), whether or not the importer of the goods has paid all duties owing on the goods.

#### D. THE ISSUES

[10] In both his written submissions and oral argument, Mr. Kubrick, counsel for the applicant, challenged not only the refusal of the respondent to provide the information on which the assessments

c) le prix à l'exportation des marchandises de même description que des marchandises qui font l'objet de l'ordonnance ou des conclusions ou le montant de l'éventuelle subvention à l'exportation,

sauf si l'importateur, après avoir payé les droits exigibles sur ces marchandises, demande, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date de cette décision, à un appréciateur fédéral des douanes, par écrit et en la forme prescrite par le sous-ministre, de réviser sa décision.

(1.01) Par dérogation au paragraphe (1), l'importateur de marchandises visées par la décision peut, après avoir payé les droits exigibles sur celles-ci et dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date de la décision, demander à un agent désigné, par écrit et selon les modalités de forme prescrites par le sous-ministre et les autres modalités réglementaires—relatives notamment aux renseignements à fournir—, de réviser celle-ci. Dans le cas de marchandises d'un pays ALÉNA, la demande peut être faite, sans égard à ce paiement, par le gouvernement du pays ALÉNA ou, s'ils sont du pays ALÉNA, le producteur, le fabricant ou l'exportateur des marchandises.

[ . . . ]

(1.1) Par dérogation au paragraphe (1), l'importateur de marchandises visées par la décision peut, après avoir payé les droits exigibles sur celles-ci et dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date de la décision, demander à un agent désigné, par écrit et selon les modalités de forme prescrites par le sous-ministre et les autres modalités réglementaires—relatives notamment aux renseignements à fournir—, de réviser celle-ci. Dans le cas de marchandises des États-Unis, la demande peut être faite, sans égard à ce paiement, par le gouvernement des États-Unis ou le producteur, le fabricant ou l'exportateur des marchandises.

#### D. LES QUESTIONS EN LITIGE

[10] Dans son mémoire et dans sa plaidoirie, l'avocat de la demanderesse, M<sup>e</sup> Kubrick, a contesté non seulement le refus du défendeur de fournir les renseignements sur lesquels les impositions reposaient, mais

were based, but also the failure of the respondent to notify the applicant that section 55 determinations had been made. Counsel for the respondent, Ms. Turley, maintained that, since the decision under review in this proceeding is the refusal of an official of the respondent contained in a letter dated December 2, 1997 to disclose the DAS and related worksheets, the Court has no jurisdiction to consider the applicant's allegation that it had not received notice of the decisions.

**ISSUE 1:** Is the subject-matter of this application for judicial review limited to the respondent's refusal to disclose the information requested by the applicant, namely the DAS and related worksheets, or does it include the failure of the respondent to notify the applicant that section 55 determinations had been made in respect of goods that it had exported to Canada?

[11] The next issue concerns the applicability of section 107 of the *Customs Act* to the information contained in the DAS.

**ISSUE 2:** Is the information sought by the applicant "information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act or the *Customs Tariff*" [R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 41] within the meaning of paragraph 107(1)(a) of the *Customs Act* so that its disclosure is prohibited?

[12] If the second issue is resolved in favour of the respondent, the next issues are whether the information may be disclosed pursuant to section 108 of the *Customs Act*, and if so, whether the statutory discretion to disclose was lawfully exercised by Mr. St. Arnaud.

**ISSUE 3:** Was the information on the DAS that had originally emanated from the applicant "provided by" the applicant for the pur-

aussi le défaut du défendeur d'aviser la demanderesse que des décisions fondées sur l'article 55 avaient été rendues. L'avocate du défendeur, M<sup>e</sup> Turley, a soutenu que, puisque la décision à l'étude dans l'affaire qui nous occupe est le refus d'un fonctionnaire du défendeur, tel qu'il est exprimé dans la lettre en date du 2 décembre 1997, de communiquer le RDR et les feuilles de travail connexes, la Cour n'a pas compétence pour examiner la prétention de la demanderesse qu'elle n'a pas été avisée des décisions.

**QUESTION 1:** L'objet de la présente demande de contrôle judiciaire se limite-t-il au refus du défendeur de communiquer les renseignements demandés par la demanderesse, c'est-à-dire le RDR et les feuilles de travail connexes, ou s'il comprend le défaut du défendeur d'aviser la demanderesse que des décisions fondées sur l'article 55 avaient été rendues à l'égard de marchandises qu'elle avait exportées au Canada?

[11] La question suivante se rapporte à l'applicabilité de l'article 107 de la *Loi sur les douanes* aux renseignements contenus dans le RDR.

**QUESTION 2:** Les renseignements demandés par la demanderesse sont-ils des «renseignements obtenus soit par le ministre ou en son nom pour l'application de la présente loi ou du *Tarif des douanes*» [L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 41] au sens de l'alinéa 107(1)a) de la *Loi sur les douanes*, de sorte que leur communication est interdite?

[12] Si la réponse à la deuxième question est favorable au défendeur, les questions suivantes consistent à savoir si les renseignements peuvent être communiqués en vertu de l'article 108 de la *Loi sur les douanes* et, dans l'affirmative, si le pouvoir discrétionnaire de communication prévu par la loi a été exercé légalement par M. St. Arnaud.

**QUESTION 3:** Les renseignements contenus dans le RDR qui provenaient initialement de la demanderesse ont-ils été «fournis

pose of subsection 108(3)?

ISSUE 4: Was the applicant “legally entitled” to the information on the DAS for the purpose of subsection 108(1)?

ISSUE 5: If the respondent had a discretion to disclose to the applicant the information that it requested was that discretion lawfully exercised by Mr. St. Arnaud on behalf of the respondent?

[13] If the disclosure of the information is not prohibited by section 107, or may be disclosed pursuant to section 108 of the *Customs Act*, the final question is whether the duty of fairness requires the discretion conferred by section 108 to be exercised in favour of the applicant.

ISSUE 6: Did the respondent’s refusal to provide to the applicant copies of the DAS and worksheets that it requested deprive the applicant of procedural fairness by effectively preventing it from exercising its statutory right of appeal from the section 55 determination of the respondent?

## E. ANALYSIS

### Issue 1

[14] For the proposition that the Court has no jurisdiction to decide issues that were not before the decision-maker whose decision is the subject of the application for judicial review, Ms. Turley relied on the well-known case of *Tétrault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22. While this, and the other cases cited, concerned decisions by administrative tribunals of an adjudicative nature, they are in my opinion equally apposite to a decision-making context where decisions are made without a hearing by officials who cannot be

par» la demanderesse pour l’application du paragraphe 108(3)?

QUESTION 4: La demanderesse avait-elle «légalement qualité» pour obtenir les renseignements contenus dans le RDR pour l’application du paragraphe 108(1)?

QUESTION 5: Si le défendeur avait le pouvoir discrétionnaire de communiquer à la demanderesse les renseignements qu’elle demandait, ce pouvoir a-t-il été exercé légalement par M. St. Arnaud au nom du défendeur?

[13] Si la communication des renseignements n’est pas interdite par l’article 107 ou si les renseignements peuvent être communiqués en vertu de l’article 108 de la *Loi sur les douanes*, la dernière question est de savoir si l’obligation imposée par l’équité fait en sorte que le pouvoir discrétionnaire prévu à l’article 108 doit être exercé en faveur de la demanderesse.

QUESTION 6: Le refus du défendeur de fournir à la demanderesse des copies du RDR et des feuilles de travail a-t-il privé celle-ci de l’équité en matière de procédure en l’empêchant, dans les faits, d’exercer le droit que lui accorde la loi d’interjeter appel de la décision rendue par le défendeur en vertu de l’article 55?

## E. ANALYSE

### Question 1

[14] M<sup>e</sup> Turley a invoqué l’arrêt bien connu *Tétrault-Gadoury c. Canada (Commission de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, au soutien de la prétention que la Cour n’a pas compétence pour statuer sur des questions qui n’ont pas été soumises au décideur dont la décision est visée par la demande de contrôle judiciaire. Bien que cet arrêt et les autres affaires invoquées se rapportent à des décisions rendues par des tribunaux administratifs décisionnels, ils sont, à mon avis, également pertinents dans un contexte décisionnel dans lequel des décisions

said to be exercising a jurisdiction. Applications for judicial review are normally proceedings of last resort, and intervention by the courts in the working of the administration should be reserved for situations in which the impugned administrative action was clearly erroneous in law.

[15] Thus, I must be satisfied that, fairly construed, the decision contained in the letter of December 2, 1997 that the applicant seeks to review in this proceeding does not constitute a refusal by the respondent to notify the applicant of the section 55 assessments that have been made with respect to goods that it has exported to Canada. Otherwise, the question of whether the respondent is legally obliged to do so is not properly before me.

[16] Ms. Turley pointed to the penultimate paragraph of that letter to support her contention. In it Mr. St. Arnaud wrote:

. . . please be advised that the Department is not prepared to provide copies, in electronic or hard copy form, of detailed adjustment statements issued to importers of Johns Manville for polyiso product entered during the provisional period. Accordingly, and as previously advised, if your client wishes to proceed with a request for redetermination, and requires additional information to do so, they should contact the importer directly.

[17] She submitted that this is not a refusal to notify the applicant of a determination of anti-dumping duty made by the respondent. Indeed, as is clear from the letter of October 10, 1997, the applicant had been informed by the respondent that the section 55 investigations respecting the imported polyiso board had been concluded.

[18] However, Mr. Kubrick submitted on behalf of the applicant that the letter should be interpreted more broadly as a refusal to disclose, not only the DAS, but also the determinations themselves. Indeed, in the first paragraph of the letter of December 2, 1997, Mr. St. Arnaud says that he is writing in response to a letter from Mr. Kubrick stating that the applicant "has been denied access to the results of the Department's

sont prises sans la tenue d'une audience par des fonctionnaires dont on ne saurait dire qu'ils exercent une compétence. Une demande de contrôle judiciaire est normalement une mesure de dernier recours, et l'intervention des tribunaux dans le fonctionnement de l'administration devrait se borner aux situations dans lesquelles la mesure administrative contestée est manifestement erronée en droit.

[15] Par conséquent, je dois être convaincu que, selon une interprétation juste, la décision contenue dans la lettre en date du 2 décembre 1997 dont la demanderesse demande le contrôle dans le cas qui nous occupe ne constitue pas un refus par le défendeur d'aviser la demanderesse des impositions faites en vertu de l'article 55 à l'égard des marchandises qu'elle a exportées au Canada. Sinon, la question de savoir si le défendeur est tenu par la loi de le faire ne m'a pas été régulièrement soumise.

[16] M<sup>e</sup> Turley a invoqué l'avant-dernier paragraphe de cette lettre au soutien de sa prétention. Dans ce paragraphe, M. St. Arnaud a écrit:

[TRADUCTION] [. . .] sachez que le Ministère n'est pas disposé à fournir des copies, sous forme électronique ou sur support papier, des relevés détaillés de réajustement délivrés aux importateurs de Johns Manville concernant le produit de polyiso importé durant la période provisoire. Par conséquent, et comme nous vous en avons déjà avisé, si votre client désire présenter une demande de révision et a besoin d'un complément d'information à cette fin, il devrait communiquer directement avec l'importateur.

[17] Selon M<sup>e</sup> Turley, ce paragraphe n'exprime pas le refus du défendeur d'aviser la demanderesse d'une décision de dumping qu'il a rendue. De fait, ainsi que la lettre en date du 10 octobre 1997 le montre clairement, le défendeur a avisé la demanderesse que les enquêtes prévues à l'article 55 concernant les panneaux de polyiso importés étaient closes.

[18] En revanche, M<sup>e</sup> Kubrick a soutenu au nom de la demanderesse que cette lettre devrait recevoir une interprétation plus large et être considérée comme un refus de communiquer non seulement le RDR, mais aussi les décisions proprement dites. En effet, M. St. Arnaud déclare dans le premier paragraphe de la lettre en date du 2 décembre 1997 qu'il répond à une lettre dans laquelle M<sup>e</sup> Kubrick affirme que la

section 55 review of entries of polyiso insulation board imported by customers of Johns Manville during the provisional period". Mr. St. Arnaud goes on to say that he has addressed some of these issues in an "earlier letter". This letter is also said to have been dated December 2, 1997, which, since this is the date of the letter under review in this application, appears to be an error. However, in the letter under review here Mr. St. Arnaud proposed to "reiterate the Department's position on these matters as well as clarify other points raised in your letter."

[19] This letter does not expressly refuse to provide the applicant with notice of any decision that has been made, and I am accordingly not satisfied that the question of whether the respondent must always give notice is properly raised by this proceeding. However, in case I am wrong on this, and in view of the submissions of counsel on the issue, I shall deal with it in these reasons.

[20] Given the fact that the liability to pay any anti-dumping duties is on the importer, not the exporter, it is not obvious to me that the respondent is obliged by the duty of fairness to notify exporters of the results of the investigations under section 55 as a matter of course. In this case, the applicant was informed that the re-investigations had been completed, and if not promptly advised by its importers about any duties imposed, it could have made inquiries of its customers.

[21] In light of the overall scheme established by the legislation, and the manner of its operation, it cannot be inferred from the fact that, as an exporter of goods found to have been dumped in Canada, the applicant has a right to seek a re-determination of a section 55 assessment, it therefore has an automatic right to be advised by the respondent of the results of the assessments. While not always congruent, the interests of the exporter and its customers, namely the importers, are sufficiently close so that in most cases an exporter will either be advised by the importer, or can itself ask the importer what duties have been imposed on imported goods. As the person liable to pay any anti-

demanderesse [TRADUCTION] «s'est vu refuser l'accès aux résultats de l'examen effectué par le Ministère en vertu de l'article 55 relativement aux panneaux isolants de polyiso importés par des clients de Johns Manville durant la période provisoire». M. St. Arnaud ajoute qu'il a traité quelques-unes de ces questions dans une [TRADUCTION] «lettre précédente». Cette lettre serait également datée du 2 décembre 1997, ce qui semble être une erreur puisqu'il s'agit de la date de la lettre à l'étude dans la présente demande. Toutefois, dans la lettre visée par l'espèce, M. St. Arnaud propose de [TRADUCTION] «réitérer la position du Ministère sur ces questions et de préciser d'autres points soulevés dans votre lettre».

[19] Cette lettre ne constitue pas un refus exprès d'aviser la demanderesse des décisions qui ont été rendues et, partant, je ne suis pas convaincu que la question de savoir si le défendeur doit toujours donner un avis est régulièrement soulevée dans la présente espèce. Toutefois, au cas où je ferais erreur sur cette question, et vu les arguments invoqués par les avocats à cet égard, je l'examinerai dans les présents motifs.

[20] Comme c'est l'importateur, et non l'exportateur, qui est redevable des droits antidumping, il ne me paraît pas évident que l'équité oblige le défendeur à aviser automatiquement les exportateurs des résultats des enquêtes menées sous le régime de l'article 55. En l'espèce, la demanderesse a été avisée que les reprises d'enquête étaient closes, et si les importateurs de son produit ne l'ont pas informée promptement que des droits avaient été imposés, elle aurait pu se renseigner auprès d'eux.

[21] Vu le mécanisme général mis en place par la législation et son mode de fonctionnement, on ne saurait inférer du droit qu'a la demanderesse, en tant qu'exportateur de marchandises qui ont fait l'objet d'un dumping au Canada, de demander la révision d'une imposition faite en vertu de l'article 55 qu'elle a automatiquement le droit d'être informée par le défendeur des résultats des impositions. Bien qu'ils ne soient pas toujours compatibles, les intérêts de l'exportateur et de ses clients, c'est-à-dire les importateurs, sont assez proches pour que, dans la plupart des cas, l'importateur avise l'exportateur ou l'exportateur demande lui-même à l'importateur quels droits ont été

dumping duties, it is the importer that normally appeals.

[22] Counsel for the applicant argued that this was not necessarily sufficient to enable the exporter to exercise its statutory right to seek a re-determination of an assessment, because the request for such a re-determination must be made within 90 days of the assessment (SIMA, paragraph 56(1.01)(a), (b)). Unless the respondent is required automatically to notify exporters of any assessments, exporters may not learn of them until the 90-day limitation period has expired.

[23] In this case, however, the applicant was informed by the respondent that assessments had been made of the polyiso board that it had exported, although it was not advised of the results. The applicant therefore had sufficient notice to enable it to make inquiries of its customers to obtain the information that it needed to seek a re-determination.

[24] Counsel for the respondent also drew my attention to paragraph 59(1)(e) [as am. by S.C. 1988, c. 65, s. 40; 1993, c. 44, s. 215] of SIMA, which confers a broad discretion on the respondent to make a re-determination under section 56 within two years of the section 55 determination period. The Court would probably characterize as unreasonable a refusal by the respondent to exercise this discretion in circumstances where, despite due diligence, an exporter was unable to discover within 90 days that a section 55 assessment had been made.

[25] Counsel for the applicant also indicated that there might be circumstances in which an exporter would not be informed by an importer of the results of a section 55 determination, and might not even know that an assessment had been made. In such circumstances it is possible that, if an exporter asked the respondent whether a determination had been made, the respondent would be obliged to give to the importer any information that it needed to exercise its

imposés sur des marchandises importées. Comme les droits antidumping sont payables par l'importateur, c'est lui qui interjette appel en temps normal.

[22] L'avocat de la demanderesse a prétendu que ce n'était pas nécessairement suffisant pour permettre à l'exportateur d'exercer le droit que lui accorde la loi de demander la révision d'une imposition, parce que cette demande doit être présentée dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date de l'imposition (paragraphe 56(1.01) de la LMSI). À moins que le défendeur ne soit automatiquement tenu d'aviser les exportateurs d'une imposition, il se peut que ceux-ci n'en apprennent pas l'existence avant l'expiration du délai de prescription de quatre-vingt-dix jours.

[23] En l'espèce, toutefois, le défendeur a informé la demanderesse que des droits avaient été imposés sur les panneaux de polyiso qu'elle avait exportés, mais il ne l'a pas avisée des résultats. La demanderesse a donc reçu un préavis suffisant pour être en mesure de demander à ses clients de lui fournir les renseignements dont elle avait besoin pour demander une révision.

[24] L'avocate du défendeur a également appelé mon attention sur l'alinéa 59(1)e) [mod. par L.C. 1988, ch. 65, art. 40; 1993, ch. 44, art. 215] de la LMSI, qui accorde au défendeur le pouvoir discrétionnaire étendu de réviser une décision rendue en vertu de l'article 56 dans les deux ans suivant la date de la décision rendue en vertu de l'article 55. La Cour qualifierait sans doute de déraisonnable le refus du défendeur d'exercer ce pouvoir discrétionnaire dans des circonstances où, malgré sa diligence, l'exportateur n'a pas été en mesure de découvrir dans le délai de quatre-vingt-dix jours qu'une imposition a été faite en vertu de l'article 55.

[25] L'avocat de la demanderesse a également indiqué qu'il pourrait y avoir des circonstances dans lesquelles un exportateur ne serait pas avisé par un importateur des résultats d'une décision rendue en vertu de l'article 55, et pourrait même ignorer l'existence d'une imposition. Dans un cas pareil, il se peut que, si l'exportateur a demandé au défendeur si une décision a été rendue, le défendeur doive fournir à l'importateur les renseignements dont il a besoin pour

right of appeal, provided, at least, that disclosure of the information was not prohibited by statute.

[26] In my view, therefore, the respondent was under no automatic statutory duty to advise the applicant of the result of the section 55 assessments. Moreover, the applicant did not allege that it was unable to obtain from importers information about the assessments of anti-dumping duty on polyiso board that had been made, although it did say that it could not always be absolutely certain which of its customers had been assessed. Accordingly, I do not think that the issue of whether, and in what circumstances, the respondent is legally required to provide this information is properly before me in this proceeding.

## Issue 2

[27] In his letter of December 2, 1997 Mr. St. Arnaud clearly refused to disclose to the applicant the DAS that it had requested to enable it to decide whether the respondent had erred in the calculation of the anti-dumping duties imposed on the goods that it had exported, so that the applicant could decide whether to seek a re-determination of these duties.

[28] The respondent's position was that section 107 of the *Customs Act* prohibited the disclosure of this information. Counsel relied on the following provision of the *Customs Act*:

**107.** (1) Except as authorized by section 108, no official or authorized person shall

(a) knowingly communicate or knowingly allow to be communicated to any person any information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act or the *Customs Tariff* or by an authorized person for the purpose of carrying out an agreement made under subsection 147.1(3); [Underlining added.]

Section 160 [as am. by S.C. 1993, c. 25, s. 88; c. 44, s. 107] of the *Customs Act* makes it an offence for a person to communicate or allow to be communicated information contrary to subsection 107(1).

exercer son droit d'appel, à condition, du moins, que la communication des renseignements ne soit pas interdite par la loi.

[26] À mon avis, donc, le défendeur n'était pas automatiquement tenu par la loi d'informer la demanderesse du résultat des impositions faites en vertu de l'article 55. Par ailleurs, la demanderesse n'a pas prétendu qu'elle était incapable d'obtenir des importateurs des renseignements sur les droits antidumping imposés sur les panneaux de polyiso, encore qu'elle ait affirmé qu'elle ne pouvait pas toujours être absolument certaine de l'identité des clients visés par une imposition. Par conséquent, je ne pense pas que la question de savoir si la loi oblige le défendeur à fournir ces renseignements, et dans quelles circonstances, m'a été régulièrement soumise dans l'affaire qui nous occupe.

## Question 2

[27] Dans sa lettre en date du 2 décembre 1997, M. St. Arnaud refuse clairement de communiquer à la demanderesse le RDR dont elle avait besoin pour décider si une erreur avait été commise dans le calcul des droits antidumping imposés sur les marchandises qu'elle avait exportées, et ainsi décider s'il convenait de demander la révision de ces droits.

[28] La thèse du défendeur est que l'article 107 de la *Loi sur les douanes* interdit la communication de ces renseignements. L'avocate du défendeur a invoqué la disposition suivante de la *Loi sur les douanes*:

**107.** (1) Sauf dans les cas prévus à l'article 108, il est interdit aux fonctionnaires et aux personnes autorisées:

a) de communiquer ou laisser communiquer sciemment à quiconque des renseignements obtenus soit par le ministre ou en son nom pour l'application de la présente loi ou du *Tarif des douanes*, soit par une personne autorisée en vue de la mise en œuvre d'un accord conclu en vertu du paragraphe 147.1(3); [Soulignement ajouté.]

Aux termes de l'article 160 [mod. par L.C. 1993, ch. 25, art. 88; ch. 44, art. 107] de la *Loi sur les douanes*, commet une infraction toute personne qui communique ou laisse communiquer des renseignements en contravention du paragraphe 107(1).

[29] The applicant made two arguments as to why the DAS were not “information obtained by or on behalf of the Minister for the purpose of this Act or the *Customs Tariff*”. First, he said, the DAS were not “obtained by the Minister”; rather, they were documents that had been generated by officials of the respondent.

[30] However, I agree with the submission of Ms. Turley that it is sufficient for the purpose of this section if the documents created by the respondent contain information that was obtained from either an importer or some other source. The following statement by Décary J.A. in *Diversified Holdings Ltd. v. Canada*, [1991] 1 F.C. 595 (C.A.), at pages 598-599 in respect of the identically worded subsection 241(1) [as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 68, s. 117] of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, as amended, seems determinative of this issue:

... in order to be “obtained” within the meaning of subsection 241(1), a document must be either a document in the possession of someone else than the Minister or his officers, or a document prepared by the Minister or his officers but on the basis of information given to them that has remained confidential. [Emphasis added.]

The underlined words would seem to be precisely applicable to the facts of this case.

[31] The applicant’s second point was that the information contained in the DAS was obtained for the purpose of assessing anti-dumping duties under the SIMA, not the *Customs Act* or *Customs Tariff* as required by paragraph 107(1)(a) of the *Customs Act*. While information on the DAS is typically taken from customs forms completed when goods are brought across the border, this fact alone cannot affect the purpose for which the information was obtained by the respondent.

[32] In response, Ms. Turley said that the information was originally obtained by the respondent from the importers in the discharge of their statutory duty under subsection 32(1) [as am. by S.C. 1995, c. 41, s. 8] of the *Customs Act* to account for goods that they were bringing into Canada. The fact that this informa-

[29] L’avocat de la demanderesse a invoqué deux moyens au soutien de l’affirmation que le RDR n’était pas des «renseignements obtenus soit par le ministre ou en son nom pour l’application de la présente loi ou du *Tarif des douanes*». Premièrement, le RDR n’aurait pas été «obtenu [. . .] par le ministre»; il s’agirait plutôt de documents établis par des fonctionnaires du défendeur.

[30] Cependant, je souscris à l’affirmation de M<sup>e</sup> Turley selon laquelle il est suffisant, pour l’application de cette disposition, que les documents établis par le défendeur contiennent des renseignements fournis par un importateur ou provenant d’une autre source. Les remarques suivantes faites par le juge Décary dans l’arrêt *Diversified Holdings Ltd. c. Canada*, [1991] 1 C.F. 595 (C.A.), aux pages 598 et 599, sur le paragraphe 241(1) [mod. par S.C. 1980-81-82-83, ch. 68, art. 117] de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63, modifiée, semblent trancher cette question:

[. . .] ne peut être «obtenu» au sens du paragraphe 241(1) qu’un document qui est en la possession de quelqu’un d’autre que le ministre ou que ses collaborateurs, ou un document établi par le ministre ou ses collaborateurs à partir de renseignements confidentiels dont ils ont eu communication. [Non souligné dans l’original.]

Les mots soulignés sembleraient s’appliquer précisément aux faits de l’espèce.

[31] Le deuxième argument invoqué par l’avocat de la demanderesse est que les renseignements contenus dans le RDR ont été obtenus dans le but d’imposer des droits antidumping en vertu de la LMSI, et non en vertu de la *Loi sur les douanes* ou du *Tarif des douanes* ainsi que le prévoit l’alinéa 107(1)a de la *Loi sur les douanes*. Bien que les renseignements contenus dans le RDR proviennent habituellement des formulaires de douane qui sont remplis lorsque des marchandises passent la frontière, ce fait pris isolément ne saurait modifier le but dans lequel le défendeur a obtenu ces renseignements.

[32] En réponse à cet argument, M<sup>e</sup> Turley a déclaré que les importateurs avaient fourni ces renseignements au défendeur dans l’accomplissement de l’obligation que leur impose le paragraphe 32(1) [mod. par L.C. 1995, ch. 41, art. 8] de la *Loi sur les douanes* de faire une déclaration en détail des marchandises qu’ils

tion was subsequently copied onto other forms for the purposes of the SIMA did not change the original purpose for which it was obtained by the respondent. Hence, it fell within the prohibition on disclosure imposed by paragraph 107(1)(a).

[33] In my opinion, the respondent is right in this contention. The purposes of paragraph 107(1)(a) are to facilitate the administration of the *Customs Act* by encouraging importers to provide information voluntarily by an assurance that it will not be disclosed to other individuals, and to ensure fairness to individuals who are legally obliged to provide confidential information to the Government. It would undermine these purposes if the information were deprived of confidentiality as a result of being copied onto a form used for the purposes of an Act other than the *Customs Act*.

[34] Mr. Kubrick also pointed out that, since most of the information provided by importers and copied onto the DAS originated from the applicant as the exporter of the goods, there seemed little point in protecting it from disclosure to the applicant.

[35] However, even information provided by the person requesting its disclosure is protected by paragraph 107(1)(a). This is made clear by the fact that such information falls within one of the categories of information that may be disclosed in the discretion of an officer of the respondent. If it was not included in paragraph 107(1)(a) there would have been no need to permit officials to disclose it in the exercise of their discretion under subsection 108(3).

#### 108 . . .

(3) An officer may show any book, record, writing or other document obtained for the purposes of this Act or the Customs Tariff, or permit a copy thereof to be given, to the person by or on behalf of whom the book, record, writing or other document was provided, or to any person authorized to transact business under this Act or the Customs Tariff as that person's agent, at the request of any such person and on receipt of such fee, if any, as is prescribed. [Underlining added.]

introduisent au Canada. Le fait que ces renseignements ont par la suite été copiés sur d'autres formulaires pour l'application de la LMSI n'a pas modifié le but premier dans lequel ils ont été fournis au défendeur. Par conséquent, ces renseignements étaient visés par l'interdiction de communication prévue à l'alinéa 107(1)a).

[33] À mon avis, l'argument du défendeur est fondé. L'alinéa 107(1)a vise à faciliter l'application de la *Loi sur les douanes* en encourageant les importateurs à fournir des renseignements sur une base volontaire, forts de l'assurance que ces renseignements ne seront pas communiqués à un tiers, et vise à garantir l'équité aux personnes qui sont légalement tenues de fournir des renseignements confidentiels au gouvernement. Ces objectifs seraient sapés si ces renseignements cessaient d'être confidentiels du fait de leur transcription sur un formulaire utilisé pour l'application d'une loi autre que la *Loi sur les douanes*.

[34] M<sup>e</sup> Kubrick a également fait remarquer que, puisque la plupart des renseignements fournis par les importateurs et copiés sur le RDR provenaient de la demanderesse en tant qu'exportateur des marchandises, il ne semblait pas très utile d'en interdire la communication à la demanderesse.

[35] Toutefois, même des renseignements fournis par la personne qui demande leur communication sont protégés par l'alinéa 107(1)a. C'est ce que révèle clairement le fait que de tels renseignements appartiennent à l'une des catégories de renseignements qui peuvent être communiqués à la discrétion d'un fonctionnaire du défendeur. Si ces renseignements n'étaient pas visés par l'alinéa 107(1)a, il n'aurait pas été nécessaire d'autoriser des fonctionnaires à les communiquer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire que leur confère le paragraphe 108(3).

#### 108. [ . . . ]

(3) L'agent peut présenter tout livre, dossier, écrit ou autre document obtenu pour l'application de la présente loi ou du Tarif des douanes, ou permettre d'en donner copie, soit à la personne par qui ou au nom de qui le document a été fourni, soit au mandataire autorisé par elle à accomplir les opérations visées par ces lois, à condition que l'intéressé en fasse la demande et acquitte les frais éventuellement fixés par règlement. [Soulignement ajouté.]

Issue 3

[36] The question here is the scope of subsection 108(3). In particular, it is whether the applicant “provided” the information to the respondent that it is requesting be disclosed to it, so that it is entitled to require an officer of the respondent to consider whether to disclose it to the applicant in the exercise of the discretion conferred by the subsection.

[37] Mr. Kubrick argued that the verb “provided” should include not only the person who gave the information to the respondent, but also the person from whom that person obtained the information. In other words, the information on the DAS was “provided” both by the importer and the applicant as the exporter of the polyiso board to which the DAS related. Ms. Turley, on the other hand, maintained that the verb “provided” should be construed narrowly so as to apply only to the importer who was under a statutory duty to provide the information to the respondent.

[38] There seems much to be said in favour of the applicant’s position: what public purpose can be served by always treating information as confidential *vis-à-vis* the person who was the original source of that information? To this Ms. Turley responded that it would unduly complicate the administration of the statutory scheme if the respondent had to make inquiries as to the source of information that undoubtedly was “provided” to it by the importer. It might not always be clear which information provided by the importer had originated from the exporter. Any diminution of the level of confidentiality guaranteed by section 107 in favour of importers as those liable to pay anti-dumping duties could only increase their reluctance to be forthcoming with the information needed by the respondent in order to discharge efficiently its statutory duties.

[39] Despite the arguments advanced by Ms. Turley, I can see no good reason to limit the identity of the person who “provided” information to the respondent to the person from whom the respondent immediately obtained the information. The rationale permitting disclosure of the information to the immediate pro-

Question 3

[36] Cette question concerne l’étendue du paragraphe 108(3). Elle consiste plus particulièrement à savoir si la demanderesse a «fourni» au défendeur les renseignements dont elle demande la communication, de sorte qu’elle a le droit d’exiger d’un fonctionnaire du défendeur qu’il examine l’opportunité de les lui communiquer dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par cette disposition.

[37] M<sup>c</sup> Kubrick a prétendu que le verbe «fournir» devrait s’appliquer non seulement à la personne qui a fourni les renseignements au défendeur, mais aussi au tiers qui a fourni les renseignements à cette personne. En d’autres termes, les renseignements contenus dans le RDR ont été «fournis» à la fois par l’importateur et par la demanderesse en tant qu’exportateur des panneaux de polyiso visés par le RDR. Pour sa part, M<sup>c</sup> Turley a soutenu que le verbe «fournir» devrait recevoir une interprétation étroite et ne devrait s’appliquer qu’à l’importateur qui était tenu par la loi de fournir les renseignements au défendeur.

[38] Le point de vue de la demanderesse semble plus convaincant: à quelle fin d’intérêt public le refus invariable de communiquer des renseignements à la personne qui les a initialement fournis permet-il d’arriver? M<sup>c</sup> Turley a répondu à cette question qu’obliger le défendeur à se renseigner sur la source de renseignements qui lui ont indubitablement été «fournis» par l’importateur compliquerait indûment la mise en application du système législatif. On pourrait ne pas toujours très bien savoir quels renseignements fournis par l’importateur émanaient de l’exportateur. Une diminution du degré de confidentialité garanti par l’article 107 aux importateurs en tant que personnes redevables des droits antidumping ne pourrait qu’accroître leur hésitation à fournir de bon gré les renseignements dont le défendeur a besoin pour s’acquitter efficacement de ses obligations d’origine législative.

[39] Malgré les arguments invoqués par M<sup>c</sup> Turley, il n’existe, selon moi, aucun motif valable de restreindre l’identité de la personne qui a «fourni» les renseignements au défendeur à la personne qui les lui a directement fournis. La justification qui permet de communiquer des renseignements à la personne qui a directe-

vider of the information extends also to the person who supplied it to that person. This conclusion incidentally reinforces the view that paragraph 107(1)(a) includes information that originated with the person who has requested its disclosure.

[40] Since the respondent has taken the view that subsection 108(3) does not oblige it to consider disclosing to the applicant the information on the DAS, then there has been no exercise of discretion at all with respect to it. The consequences of this I shall address later.

#### Issue 4

[41] The parties both made submissions with respect to the interpretation of another exception to section 107 of the *Customs Act* contained in section 108.

**108.** (1) An officer may communicate or allow to be communicated information obtained under this Act or the *Customs Tariff*, or allow inspection of or access to any book, record, writing or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act or the *Customs Tariff*, to or by

. . .

(c) any person otherwise legally entitled thereto [Underlining added.]

[42] Mr. Kubrick argued that the applicant was “legally entitled” to the information on the DAS by virtue of the duty of procedural fairness which requires the respondent to give to the applicant the information that it needs to enable it to exercise its statutory rights of re-determination and review of the section 55 assessment.

[43] Ms. Turley, on the other hand, pointed out that the words “any person otherwise legally entitled thereto” also appear in the *Income Tax Act*, and have been given a narrow interpretation by the courts. Therefore, she argued, it was reasonable to presume that Parliament intended them to have the same meaning in the *Customs Act* that has been ascribed to them by the courts for the purposes of the *Income Tax Act*, where there is a similar concern about maintain-

ment fournis ces renseignements au défendeur s’applique également au tiers qui a fourni ces mêmes renseignements à cette personne. Cette conclusion vient d’ailleurs renforcer le point de vue selon lequel l’alinéa 107(1)a) s’applique à des renseignements provenant de la personne qui a demandé leur communication.

[40] Comme le défendeur a adopté le point de vue que le paragraphe 108(3) ne l’obligeait pas à examiner la question de la communication à la demanderesse des renseignements contenus dans le RDR, aucun pouvoir discrétionnaire n’a été exercé à cet égard. J’examinerai les conséquences de cette conclusion plus loin dans les présents motifs.

#### Question 4

[41] Les parties ont invoqué des moyens sur l’interprétation d’une autre exception à l’article 107 de la *Loi sur les douanes* qui est prévue à l’article 108.

**108.** (1) L’agent peut communiquer ou laisser communiquer des renseignements obtenus en vertu de la présente loi ou du *Tarif des douanes* aux personnes suivantes, ou laisser celles-ci examiner les livres, dossiers, écrits ou autres documents obtenus par le ministre ou en son nom pour l’application de ces lois, ou y avoir accès:

[. . .]

c) les personnes ayant, d’une façon générale, légalement qualité à cet égard. [Soulignements ajoutés.]

[42] M<sup>e</sup> Kubrick a soutenu que la demanderesse avait «légalement qualité» à l’égard des renseignements contenus dans le RDR en raison de l’obligation que l’équité impose au défendeur, à savoir communiquer à la demanderesse les renseignements dont elle a besoin pour être en mesure d’exercer les droits d’origine législative de révision et de réexamen de l’imposition faite en vertu de l’article 55.

[43] Pour sa part, M<sup>e</sup> Turley a rappelé que les mots «les personnes ayant, d’une façon générale, légalement qualité à cet égard» sont également employés dans la *Loi de l’impôt sur le revenu* et ont été interprétés de manière restrictive par les tribunaux. Par conséquent, on pouvait, selon elle, valablement présumer que le législateur entendait que ces mots, tels qu’ils sont employés dans la *Loi sur les douanes*, aient le même sens que celui que les tribunaux leur ont attribué pour

ing the confidentiality of information that individuals are statutorily obliged to provide to the government.

[44] The leading case on the interpretation of the words “legally entitled” in the *Income Tax Act* is *Glover v. Glover et al.* (1980), 29 O.R. (2d) 392 (C.A.); affd by *sub nom. Glover v. Minister of National Revenue*, [1981] 2 S.C.R. 561. In this case, it was held that neither a wife who had been granted custody of her children, nor a judge of the Supreme Court of Ontario, was “legally entitled” to information in the possession of Revenue Canada that would have enabled them to locate a husband who had absconded with the parties’ children in contravention of a custody order.

[45] The Ontario Court of Appeal stated in *Glover* that, when considered in the context of the other provisions of the *Income Tax Act*, the “legally entitled” exception should be construed narrowly as referring only to the provisions in certain statutes, such as the *Statistics Act* [S.C. 1970-71-72, c. 15] and the *Canada Pension Plan* [R.S.C. 1970, c. C-5], that authorize government departments to obtain the information needed for the administration of the statutory schemes for which they are responsible.

[46] However, it should also be noted that the basis of the claim for disclosure made in *Glover* was different from that made by the applicant in this case. Moreover, the *Income Tax Act* also included a provision specifically prohibiting Revenue Canada from disclosing for the purpose of civil litigation information provided to it by taxpayers.

[47] Nonetheless, I conclude that the exception in paragraph 108(1)(c) of the *Customs Act* should be narrowly construed, as it was in *Glover* by virtue of the similarities between the wording of the exceptions to the prohibition against disclosure in the *Income Tax Act* and the *Customs Act*, and the importance of the principle that government must keep confidential information in its possession that it could legally have required the individual to provide.

l’application de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, qui vise également à protéger la confidentialité des renseignements que des personnes sont légalement tenues de fournir au gouvernement.

[44] L’arrêt de principe sur l’interprétation des mots «ayant légalement qualité» employés dans la *Loi de l’impôt sur le revenu* est *Glover v. Glover et al.* (1980), 29 O.R. (2d) 392 (C.A.); conf. par *sub nom. Glover c. Ministre du Revenu national*, [1981] 2 R.C.S. 561. Dans cette affaire, il a été statué que ni une femme qui a reçu la garde de ses enfants ni un juge de la Cour suprême de l’Ontario n’avaient «légalement qualité» pour obtenir des renseignements en la possession de Revenu Canada qui leur auraient permis de trouver un père qui avait enlevé ses enfants en violation d’une ordonnance de garde.

[45] Dans l’arrêt *Glover*, la Cour d’appel de l’Ontario a déclaré que, envisagée dans le contexte des autres dispositions de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, l’expression «ayant légalement qualité» devrait recevoir une interprétation restrictive et ne se rapporter qu’aux dispositions de certaines lois, comme la *Loi sur la statistique* [S.C. 1970-71-72, ch. 15] et le *Régime de pensions du Canada* [S.R.C. 1970, ch. C-5], qui autorisent des ministères à obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour appliquer les textes de loi dont ils sont responsables.

[46] Toutefois, il convient également de faire remarquer que la demande de communication dans l’affaire *Glover* était différente de celle que la demanderesse a faite en l’espèce. De plus, la *Loi de l’impôt sur le revenu* contenait aussi une disposition qui interdisait expressément à Revenu Canada de communiquer, en vue de l’introduction d’une poursuite au civil, des renseignements fournis par des contribuables.

[47] Malgré tout, je conclus que l’exception prévue à l’alinéa 108(1)c) de la *Loi sur les douanes* devrait recevoir une interprétation restrictive, comme dans l’affaire *Glover*, en raison des similitudes entre le libellé des exceptions à l’interdiction de communication qui sont prévues dans la *Loi de l’impôt sur le revenu* et dans la *Loi sur les douanes*, et de l’importance du principe voulant que le gouvernement protège la confidentialité des renseignements en sa possession

[48] Accordingly, any right that the applicant may have under the duty of fairness to obtain the DAS and related worksheets from the respondent does not make the applicant “legally entitled” to the information for the purpose of paragraph 108(1)(c). This phrase should be limited in the same manner as the analogous provision in the *Income Tax Act*, so that it applies only to the statutory powers conferred by those federal statutes that authorize particular departments or officials to obtain information for administrative purposes.

#### Issue 5

[49] Did the respondent exercise in accordance with law any discretion conferred by section 108 to disclose information requested by the applicant?

[50] I have held that the discretion conferred on an officer by subsection 108(3) to disclose information to the person who provided it is broad enough to include an exporter, such as the applicant, who is the original source of information provided to the respondent by the importers, albeit on a different form. I have inferred from Ms. Turley’s contention that subsection 108(3) only applied to the importer that the respondent and his officials have taken the view that they had no discretion to disclose the information on the DAS to the applicant.

[51] A public official unlawfully fails to exercise a discretion if, as a result of a misconstruction of the scope of the discretion conferred by Parliament, she or he concludes that no discretion is exercisable in a given situation. This is what has happened here. Subject to the question of fairness considered below, the appropriate remedy in these circumstances is an order to require the consideration according to law of the exercise of the statutory discretion, and not an order by the Court that usurps the discretion conferred by Parliament on the respondent, or a delegate, not on the Court.

qu’il aurait légalement pu obliger une personne à fournir.

[48] Par conséquent, le droit que la demanderesse peut avoir, en raison de l’obligation imposée par l’équité, d’obtenir le RDR et les feuilles de travail connexes que le défendeur a en sa possession ne fait pas en sorte que la demanderesse a «légalement qualité» à cet égard pour l’application de l’alinéa 108(1)c). Cette expression devrait être limitée de la même façon que la disposition analogue de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, et ne s’appliquer qu’aux pouvoirs conférés par les lois fédérales qui autorisent des ministères ou des fonctionnaires précis à obtenir des renseignements à des fins administratives.

#### Question 5

[49] Le défendeur a-t-il exercé en conformité avec la loi le pouvoir discrétionnaire prévu à l’article 108 de communiquer les renseignements demandés par la demanderesse?

[50] J’ai statué que le pouvoir discrétionnaire que le paragraphe 108(3) confère à un fonctionnaire de communiquer des renseignements à la personne qui les a fournis est suffisamment vaste pour viser un exportateur, comme la demanderesse, qui est la source primaire des renseignements fournis au défendeur par les importateurs, quoique sous une forme différente. J’ai déduit de l’argument de M<sup>e</sup> Turley selon lequel le paragraphe 108(3) s’appliquait uniquement à l’importateur que le défendeur et ses fonctionnaires ont adopté le point de vue qu’ils n’avaient pas le pouvoir discrétionnaire de communiquer les renseignements contenus dans le RDR à la demanderesse.

[51] Un fonctionnaire s’abstient illégalement d’exercer un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi s’il conclut, en raison d’une interprétation erronée de l’étendue de ce pouvoir, qu’aucun pouvoir discrétionnaire ne peut être exercé dans une situation donnée. C’est ce qui s’est produit en l’espèce. Sous réserve de la question d’équité que j’examinerai plus loin, la réparation appropriée dans les circonstances est le prononcé d’une ordonnance enjoignant de prendre en considération, en conformité avec la loi, l’exercice du pouvoir discrétionnaire d’origine législative, et non le prononcé d’une ordonnance judiciaire qui usurpe le

[52] The applicant also raised a question as to whether Mr. St. Arnaud was an appropriate person to be making discretionary decisions under section 108 of the *Customs Act*. Neither he, nor the position that he occupied, is included in the list of those to whom the Minister has delegated the power to form an opinion whether information should be disclosed under section 108.

[53] Counsel for the respondent did not strongly contest this submission, and in my view the applicant is clearly correct. Therefore, any consideration of the exercise of discretion under section 108 undertaken as a result of these reasons should be by an officer to whom the exercise of the discretion has been delegated by the Minister.

#### Issue 6

[54] Does the duty of fairness require the respondent to disclose to the applicant the DAS and related worksheets?

[55] When Parliament confers a discretion on a public official it is normally presumed that the official is not thereby empowered to exercise the discretion in breach of the duty of fairness. If this presumption applies in this case, then it may in effect require the respondent to disclose so much of the information on the DAS that the applicant originally provided to the importer, and is thus not subject to the statutory prohibition on disclosure imposed by section 107 of the *Customs Act*.

[56] The exporter is less directly affected by the imposition of anti-dumping duties than the importer who is liable to pay them. Moreover, the exporter will normally have access to the information, either from its own records or from the importer. Accordingly, the respondent is not required to exercise the discretion to disclose the information unless the applicant is able to establish that it cannot obtain the information in any

pouvoir discrétionnaire que le législateur a conféré non pas à la Cour, mais au défendeur ou à un délégué.

[52] La demanderesse a également soulevé la question de savoir si M. St. Arnaud était la personne compétente pour rendre des décisions discrétionnaires en vertu de l'article 108 de la *Loi sur les douanes*. Ni M. St. Arnaud ni le poste qu'il occupait n'apparaissent sur la liste des personnes auxquelles le ministre a délégué le pouvoir d'exprimer un avis sur la communication de renseignements en vertu de l'article 108.

[53] L'avocate du défendeur n'a pas contesté vigoureusement cet argument et, à mon avis, la demanderesse a tout à fait raison. Par conséquent, la prise en considération de l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 108 qui sera effectuée en conséquence des présents motifs devrait être confiée à un fonctionnaire auquel le pouvoir discrétionnaire a été délégué par le ministre.

#### Question 6

[54] L'obligation imposée par l'équité fait-elle en sorte que le défendeur doit communiquer le RDR et les feuilles de travail connexes à la demanderesse?

[55] Lorsque le législateur confère un pouvoir discrétionnaire à un fonctionnaire, on présume normalement que ce fonctionnaire n'est pas de ce fait habilité à exercer ce pouvoir discrétionnaire en violation de l'obligation imposée par l'équité. Si cette présomption s'applique dans le cas qui nous occupe, elle peut alors, dans les faits, exiger du défendeur qu'il communique la plupart des renseignements contenus dans le RDR que la demanderesse a initialement fournis à l'importateur, de sorte que ces renseignements ne sont pas visés par l'interdiction prévue à l'article 107 de la *Loi sur les douanes*.

[56] L'exportateur est touché moins directement par l'imposition de droits antidumping que l'importateur, qui est redevable de ces droits. De plus, l'exportateur aura normalement accès aux renseignements soit en consultant ses propres dossiers, soit en s'adressant à l'importateur. Par conséquent, le défendeur n'est pas tenu d'exercer le pouvoir discrétionnaire de communiquer les renseignements à moins que la demanderesse

other way, and that it would thereby be deprived of a reasonable opportunity to exercise its statutory rights of review and appeal.

[57] Since the applicant has not alleged that the failure of the respondent to disclose the information in question has prejudiced it in this case, I conclude that the duty of fairness did not require that the information in question be disclosed by the respondent.

## F. CONCLUSIONS

[58] For these reasons, the application for judicial review is granted to the extent indicated, and the respondent is ordered to consider the exercise of his discretion under subsection 108(3) of the *Customs Act*, which he may, of course, do through an official other than Mr. St. Arnaud, to whom the power to make those discretionary decisions has been lawfully subdelegated.

[59] Ms. Turley submitted that the costs of this application be awarded against the applicant on the ground that in a letter of January 6, 1999 she invited the applicant to discontinue the application for judicial review in return for the respondent's remitting the matter to an officer who was authorized to exercise the statutory discretion under section 108 on behalf of the respondent. The applicant declined this offer to settle.

[60] Costs on applications for judicial review are now within the full discretion of the Court: *Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, subsection 400(1). One of the factors to be considered is that an offer has been made in writing: paragraph 400(3)(e). The fact that the relief granted by the Court is no more favourable to the applicant than that offered by the respondent in an attempt to settle the proceeding may thus justify an award of costs to the respondent, even though the application is granted.

[61] However, in the circumstances of this case I have decided that it would not be appropriate to award the respondent his costs. The applicant has raised

ne soit en mesure de prouver qu'elle est incapable d'obtenir ces renseignements par d'autres moyens, et qu'elle serait de ce fait privée de la possibilité d'exercer les droits de révision et d'appel prévus par la loi.

[57] Comme la demanderesse n'a pas prétendu que le défaut du défendeur de communiquer les renseignements en question lui avait causé un dommage dans la présente espèce, je conclus que l'obligation imposée par l'équité n'exigeait pas du défendeur qu'il communique les renseignements en question.

## F. CONCLUSIONS

[58] Pour les motifs qui précèdent, je fais droit à la demande de contrôle judiciaire dans la mesure indiquée, et j'ordonne au défendeur de prendre en considération l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 108(3) de la *Loi sur les douanes*, ce qu'il peut évidemment faire par l'entremise d'un fonctionnaire autre que M. St. Arnaud, à qui le pouvoir de rendre des décisions discrétionnaires semblables a été légalement délégué.

[59] M<sup>e</sup> Turley a demandé que la demanderesse soit condamnée aux dépens de la présente demande de contrôle judiciaire au motif que, dans une lettre en date du 6 janvier 1999, elle a invité la demanderesse à abandonner la demande en contrepartie du renvoi par le défendeur de l'affaire à un fonctionnaire autorisé à exercer le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 108 au nom du défendeur. La demanderesse a rejeté cette offre de règlement.

[60] La Cour a entière discrétion pour attribuer les dépens d'une demande de contrôle judiciaire: paragraphe 400(1) des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106. L'un des facteurs à prendre en considération est l'existence d'une offre écrite de règlement: alinéa 400(3)e). Le fait que la réparation accordée par la Cour n'est pas plus favorable à la demanderesse que celle offerte par le défendeur pour tenter de régler le litige peut donc justifier l'attribution des dépens au défendeur, même si la demande est accueillie.

[61] Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, j'ai décidé qu'il ne serait pas opportun d'adjuger les dépens au défendeur. La demanderesse a soulevé des

important questions of law about the administration of this statutory scheme. In addition, I have found in favour of the applicant, not only because legal authority to exercise the discretion conferred by section 108 had not been delegated to Mr. St. Arnaud, but also because I agreed with the applicant's submission on the issue of who "provided" information to the respondent for the purpose of subsection 108(3) of the *Customs Act*.

[62] Accordingly, I grant a declaratory order that information is "provided" to the respondent for the purpose of subsection 108(3) of the *Customs Act*, not only by the person who delivers it to the respondent, but also by the manufacturer or exporter from whom it originally emanated.

questions de droit importantes au sujet de la mise en œuvre de ce système législatif. De plus, j'ai fait droit à la demande de la demanderesse non seulement parce que le pouvoir légal d'exercer le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 108 n'avait pas été délégué à M. St. Arnaud, mais aussi parce que j'ai accepté la prétention de la demanderesse sur la question de la personne qui a «fourni» des renseignements au défendeur pour l'application du paragraphe 108(3) de la *Loi sur les douanes*.

[62] Par conséquent, je rends une ordonnance déclaratoire portant que des renseignements sont «fournis» au défendeur pour l'application du paragraphe 108(3) de la *Loi sur les douanes* non seulement par la personne qui les fournit au défendeur, mais aussi par le fabricant ou l'exportateur qui est la source primaire de ces renseignements.