

T-156-81

T-156-81

**Nissho-Iwai Canada Ltd., Nissho-Iwai Corporation and Fuji Electric Co. Ltd. (Plaintiffs)**

**Nissho-Iwai Canada Ltd., Nissho-Iwai Corporation et Fuji Electric Co. Ltd. (Demandereses)**

v.

a c.

**Minister of National Revenue for Customs & Excise, Deputy Minister of National Revenue for Customs & Excise, Anti-dumping Tribunal and Attorney General of Canada (Defendants)**

**Le ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, le Tribunal antidumping et le procureur général du Canada (Défendeurs)**

Trial Division, Walsh J.—Montreal, February 2; Ottawa, February 13, 1981.

Division de première instance, le juge Walsh—Montréal, 2 février; Ottawa, 13 février 1981.

*Practice — Parties — Motion to add trade association as defendant — Anti-dumping investigation initiated by association present at hearings before the Anti-dumping Tribunal — Appeal to Tariff Board filed by plaintiffs — Applicant not made party to it notwithstanding its right to be heard pursuant to s. 19(2) of the Anti-dumping Act — Applicant having interest in outcome of proceedings, but no relief sought against it — Whether general policy of Rule 1716, that in such a case, a party should not be permitted to participate in an action as defendant, applies — Whether provisions of the Anti-dumping Act prevail — Motion granted — Anti-dumping Act, R.S.C. 1970, c. A-15, ss. 19(1),(2), 20(1)(c) — Federal Court Rules 1404(1), 1716(2)(b),(4).*

*c Pratique — Parties — Requête pour qu'une association commerciale soit constituée partie défenderesse — C'est par suite de la plainte de l'association qu'une enquête antidumping a été ouverte; l'association était représentée à l'audience devant le Tribunal antidumping — Les demanderesses ont formé appel à la Commission du tarif — La requérante ne fut pas mise en cause en l'instance bien qu'elle ait acquis le droit, conformément à l'art. 19(2) de la Loi antidumping de se faire entendre — La requérante est intéressée par l'issue de la cause mais n'a à se défendre d'aucune demande — Il échet d'examiner si la politique générale de la Règle 1716, voulant que, dans un cas de ce genre, la partie ne devrait pas être autorisée à participer à l'action comme défenderesse, s'applique — Il échet d'examiner si elle doit céder le pas aux dispositions de la Loi antidumping — La requête est accordée — Loi antidumping, S.R.C. 1970, c. A-15; art. 19(1),(2), 20(1)(c) — Règles 1404(1), 1716(2)(b),(4) de la Cour fédérale.*

*Adidas (Canada) Ltd. v. Skoro Enterprises Ltd. [1971] F.C. 382, applied. Mitsui & Co. of Canada Ltd. v. Minister of National Revenue, T-3267-77, applied.*

*f Arrêts appliqués: Adidas (Canada) Ltd. c. Skoro Enterprises Ltd. [1971] C.F. 382; Mitsui & Co. of Canada Ltd. c. Le ministre du Revenu national, T-3267-77.*

MOTION.

REQUÊTE.

COUNSEL:

AVOCATS:

*J. M. Coyne, Q.C.* for applicant Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada.

*R. S. Gottlieb* for plaintiffs.

*J. L. Shields* for defendant Anti-dumping Tribunal.

*R. W. Côté* for defendants Minister of National Revenue for Customs & Excise, Deputy Minister of National Revenue for Customs & Excise and Attorney General of Canada.

*J. M. Coyne, c.r.* pour la requérante l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada.

*R. S. Gottlieb* pour les demanderesses.

*J. L. Shields* pour le défendeur le Tribunal antidumping.

*R. W. Côté* pour les défendeurs le ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise et le procureur général du Canada.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

*Herridge, Tolmie, Ottawa*, for applicant Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada.

*Herridge, Tolmie, Ottawa*, pour la requérante l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada.

*Gottlieb, Kaylor, Swift & Stocks*, Montreal, for plaintiffs.

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin*, Ottawa, for defendant Anti-dumping Tribunal.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendants Minister of National Revenue for Customs & Excise, Deputy Minister of National Revenue for Customs & Excise and Attorney General of Canada.

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

WALSH J.: This is a motion by the Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada for an order adding it as a party defendant to the proceedings herein. It is a trade association representing *inter alia* the manufacturers in Canada of transformers of the type subject to anti-dumping duties in the present case and it is as a result of a complaint filed by it on January 2, 1969, that the anti-dumping investigation herein was initiated resulting in findings made. It was represented at a public hearing before the Anti-dumping Tribunal pursuant to section 16 of the *Anti-dumping Act*<sup>1</sup> and led evidence and made representations to that Tribunal. This was with respect to both the initial hearing leading to the decision of August 8, 1969, and the subsequent hearing leading to the decision of November 6, 1970. There was a further public hearing seeking a review of the decision of November 6, 1970, which commenced on January 25, 1977, in which counsel for applicant also participated which resulted in the Tribunal deciding on April 1, 1977, that there was no reason to vary its findings of November 6, 1970.

When on March 14, 1980, plaintiffs, pursuant to section 19(1) of the Act, filed an appeal to the Tariff Board from the decision of the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise made on January 23, 1980, respecting the transformers imported from Japan by the plaintiff Nissho-Iwai Canada Ltd., applicant became entitled pursuant to the provisions of section 19(2) of the *Anti-dumping Act* to appear and be heard on the appeal. It was not made a party to the present proceedings although it was evident that the elec-

*Gottlieb, Kaylor, Swift & Stocks*, Montréal, pour les demandereses.

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin*, Ottawa, pour le défendeur le Tribunal antidumping.

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

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

LE JUGE WALSH: Il s'agit en l'espèce d'une requête présentée par l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada demandant d'être, sur ordonnance, constituée partie défenderesse à l'instance en cause. Cette association commerciale représente entre autres les fabricants canadiens des transformateurs du type astreint aux droits antidumping en l'espèce; c'est par suite de la plainte qu'elle a déposée le 2 janvier 1969 qu'une enquête antidumping a été ouverte et a conduit aux constatations faites. Elle était représentée à l'audience publique devant le Tribunal antidumping conformément à l'article 16 de la *Loi antidumping*<sup>1</sup>, y a administré des preuves et a participé au débat, tant lors de la première audience, qui amena la décision du 8 août 1969, que de la suivante, cause de la décision du 6 novembre 1970. Il y eut, à compter du 25 janvier 1977, une autre audience publique, en demande de révision de la décision du 6 novembre 1970; l'avocat de la requérante y participa; elle se termina par la décision du 1<sup>er</sup> avril 1977: aucune raison ne justifiait le Tribunal de modifier ses constatations du 6 novembre 1970.

Lorsque, le 14 mars 1980, les demandereses, sur le fondement de l'article 19(1) de la Loi, formèrent appel à la Commission du tarif de la décision du sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise du 23 janvier 1980 au sujet des transformateurs que la demanderesse Nissho-Iwai Canada Ltd. importait du Japon, la requérante acquit le droit, conformément à l'article 19(2) de la *Loi antidumping*, de comparaître et de se faire entendre devant le Tribunal. Elle ne fut pas mise en cause en l'instance qui nous occupe

<sup>1</sup> R.S.C. 1970, c. A-15.

<sup>1</sup> S.R.C. 1970, c. A-15.

trical producers in Canada whom it represented might be affected by the outcome of the proceedings.

Considerable difficulty arises from the fact that the Rules of the Federal Court make no specific provision for intervenants as such. Rule 1716(2)(b) provides:

*Rule 1716. . . .*

(2) At any stage of an action the Court may, on such terms as it thinks just and either of its own motion or on application,

(b) order any person who ought to have been joined as a party or whose presence before the Court is necessary to ensure that all matters in dispute in the action may be effectually and completely determined and adjudicated upon, to be added as a party,

Paragraph (4) reads:

*Rule 1716. . . .*

(4) Where an order is made under this Rule, it shall contain directions as to consequential pleadings or other proceedings; and any interested party may apply for supplementary directions.

No relief is sought in the proceedings nor can any such relief be sought against the applicant or against the parties it represents so that it is difficult to find that it "ought to have been joined" or that its "presence before the Court is necessary". The arguments which it would present would be the same as those which will no doubt be adequately presented by defendants the Minister of National Revenue for Customs and Excise, the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise, the Anti-dumping Tribunal, and the Attorney General of Canada, so what the motion if granted would accomplish would merely be to allow counsel for applicant to participate in the hearing along with the various other learned counsel.

At first sight it would appear that Rule 1716 is a Rule which should be applied strictly and that parties against whom no relief is sought should not as a general rule be permitted to participate in an action as defendants merely because they have an interest in the outcome of the proceedings. This general policy may be held to yield in the present case to the provisions of the *Anti-dumping Act* itself which permits any interested party to participate in inquiries and hearings made pursuant to

quoiqu'il ait été évident que les intérêts des fabricants de produits électriques au Canada, qu'elle représentait, pouvaient être touchés par l'issue de l'instance.

<sup>a</sup> Une difficulté considérable naît du fait que les *Règles de la Cour fédérale* ne prévoient pas expressément l'intervention volontaire. La Règle 1716(2)(b) dispose que:

<sup>b</sup> *Règle 1716. . . .*

(2) La Cour peut, à tout stade d'une action, aux conditions qu'elle estime justes, et soit de sa propre initiative, soit sur demande,

<sup>c</sup> b) ordonner que soit constituée partie une personne qui aurait dû être constituée partie ou dont la présence devant la Cour est nécessaire pour assurer qu'on pourra valablement et complètement juger toutes les questions en litige dans l'action et statuer sur elles,

<sup>d</sup> L'alinéa (4) stipule:

<sup>e</sup> *Règle 1716. . . .*

(4) Lorsqu'une ordonnance est rendue en vertu de la présente Règle, elle doit contenir des instructions quant aux plaidoiries ou autres procédures qui en résulteront; et toute partie intéressée peut demander des instructions supplémentaires.

<sup>f</sup> La requérante, de même que ceux qu'elle représente, ne prétend exercer aucun recours en l'instance, ni se défendre d'aucun autre, de sorte qu'il est difficile de juger qu'elle «aurait dû être constituée partie» ou que sa «présence devant la Cour est nécessaire». Les arguments qu'elle ferait valoir seraient les mêmes que ceux qui seront, nul doute, fort habilement soutenus par les défendeurs, les ministre et sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, le Tribunal antidumping et le procureur général du Canada; si la requête était accordée, tout ce qu'elle ferait, ce serait de permettre à l'avocat de la requérante de participer à l'audience comme les autres avocats.

<sup>g</sup> De prime abord, il semblerait que la Règle 1716 en est une de droit étroit et que les parties qui n'ont à se défendre d'aucune demande ne devraient pas en règle générale être autorisées à participer à une action comme défenderesses simplement parce qu'elles sont intéressées par l'issue de l'instance. On peut cependant juger que cette politique générale doit céder le pas en l'espèce aux dispositions de la *Loi antidumping* elle-même, laquelle autorise toute partie intéressée à participer aux enquêtes et

the provisions of that Act, as applicant has in fact already done. Section 19(2) provides that notice of the hearing of an appeal to the Tariff Board from the decision of the Deputy Minister shall be published in the *Canada Gazette* and "any person who on or before that day enters an appearance with the Secretary of the Tariff Board may be heard on the appeal". Section 20 provides that any party to an appeal under section 19 which includes (c) "any person who entered an appearance in accordance with subsection 19(2) if he has a substantial interest in the appeal and has obtained leave from the Court or a judge thereof" may appeal to the Federal Court of Canada upon any question of law. Moreover Federal Court Rule 1404(1) reads as follows:

*Rule 1404.* (1) Each person who desires to participate in the argument of a section 28 application should file a notice of intention to participate in the argument, which shall contain a statement of his address and, if he has a solicitor or attorney, his name and business address.

It would therefore appear undesirable to refuse to permit the participation of applicant in the proceedings in this Court seeking a declaratory judgment on the same issues, solely on the basis of a strict interpretation of Rule 1716. Moreover there is some authority for the intervention. In the case of *Adidas (Canada) Limited v. Skoro Enterprises Limited*<sup>2</sup> the judgment of the Court of Appeal, although on a slightly different issue is set out in part of the headnote where it is stated:

There being no Federal Court Rule dealing with joinder of parties on originating motions as distinct from actions, the practice established in England and Ontario, which is similar to that prescribed by this Court's Rules for joinder of parties in actions (Rule 1716), should be adopted having regard to Rule 5. The appellant's rights under the Exchequer Court judgment were so affected by the *mandamus* order that justice required that the appellant be made a party to those proceedings to enable it to appeal therefrom.

Reference was also made to the case of *Chitty v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*<sup>3</sup> although in that case the facts were somewhat different in that the applicants sought to be added were two parties directly affected by the issue.

<sup>2</sup> [1971] F.C. 382.

<sup>3</sup> [1978] 1 F.C. 830.

audiences qui ont lieu conformément à cette Loi, comme la requérante a déjà fait d'ailleurs. L'article 19(2) dispose qu'avis de l'audition d'un appel à la Commission du tarif d'une décision du Sous-ministre doit être publiée dans la *Gazette du Canada* et «une personne qui, à cette date ou avant cette date, produit un acte de comparution au secrétaire de la Commission du tarif, peut être entendue au sujet de l'appel». L'article 20 prévoit que toute partie à un appel en vertu de l'article 19, ce qui inclut c) «toute personne ayant produit un acte de comparution en conformité du paragraphe 19(2), si elle a un intérêt important dans l'appel et si elle a obtenu l'autorisation de la Cour ou d'un juge de la Cour» peut interjeter appel à la Cour fédérale du Canada de toute question de droit. En outre la Règle 1404(1) de cette juridiction dit ce qui suit:

*Règle 1404.* (1) Chaque personne qui désire participer au débat sur une demande en vertu de l'article 28 devrait déposer un avis de son intention d'y participer; l'avis doit indiquer notamment son adresse et, si elle a un *solicitor* ou procureur, les noms et l'adresse professionnelle de celui-ci.

Il ne semble donc pas opportun de refuser d'autoriser l'intervention de la requérante en l'instance devant notre juridiction, et le jugement déclaratoire à cet égard, uniquement sur le fondement d'une interprétation étroite de la Règle 1716. En outre, la jurisprudence cautionne dans une certaine mesure l'intervention. Dans l'arrêt de la Cour d'appel, *Adidas (Canada) Limited c. Skoro Enterprises Limited*<sup>2</sup>, quoique sur des faits légèrement différents, il est dit au sommaire notamment:

Aucune Règle de la Cour fédérale ne traitant de la constitution de parties en matière de requêtes introductives d'instance par opposition aux actions, si on tient compte de la Règle 5, il faut suivre la procédure établie en Angleterre et en Ontario et qui est semblable à celle que prévoient les Règles de cette Cour pour la constitution de parties (Règle 1716). L'ordonnance de *mandamus* a affecté les droits que détenait l'appelante en vertu du jugement de la Cour de l'Échiquier au point que la justice exige qu'elle soit constituée partie à la demande de *mandamus* pour lui permettre de les porter en appel.

On a aussi invoqué l'affaire *Chitty c. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*<sup>3</sup> bien que les faits de cette espèce soient quelque peu différents en ce que les requérants qui demandaient d'intervenir étaient directement touchés par le litige.

<sup>2</sup> [1971] C.F. 382.

<sup>3</sup> [1978] 1 C.F. 830.

In the somewhat similar case of *Mitsui & Co. of Canada Ltd. v. M.N.R.* (in which one of the applicants was the present plaintiff Nissho-Iwai, Canada Ltd., Court No. T-3267-77, an unreported judgment dated August 29, 1977), Algoma Steel Corporation was added as a party respondent in judgment of Justice Cattnach granted by consent of plaintiffs. It was on the complaint of Algoma Steel that the anti-dumping investigation which was the subject-matter of the proceedings had been initiated and it was therefore vitally affected by the proceedings. The only difference between that action and the present one is that it was the Canadian manufacturer itself which had initiated the complaint rather than an association. In the present case, as in that case, no objection is made by plaintiffs nor any of the other defendants to the adding of applicant as a defendant.

I therefore conclude that the motion should be granted, but pursuant to paragraph (4) of Rule 1716 (*supra*) will direct that although all proceedings should be served on the applicant Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada it will not file any separate pleadings to the proceedings as no relief is directly sought against it, but may participate in any hearing, whether on preliminary motions or discoveries, or at trial, participate in the cross-examination of witnesses, call witnesses if desired, and participate fully in argument and representations to the Court.

The style of cause will be amended to provide for the adding of applicant as a party defendant. Costs shall be in the event.

Dans une autre affaire quelque peu similaire, l'affaire *Mitsui & Co. of Canada Ltd. c. M.R.N.* (dans laquelle l'une des requérantes était l'actuelle demanderesse, Nissho-Iwai, Canada Ltd., n° du greffe T-3267-77, un jugement non publié en date du 29 août 1977), l'Algoma Steel Corporation fut jointe comme intimée dans un jugement du juge Cattnach, convenu par les demandereses. C'est à cause de la plainte de l'Algoma Steel que l'enquête antidumping, objet de l'instance, avait été ouverte; elle était donc des plus intéressées à l'instance. La seule différence entre cette affaire et l'espèce actuelle réside dans le fait que c'était le fabricant canadien lui-même qui avait déposé la demande plutôt qu'une association. En l'espèce, comme en celle-là, aucune objection n'est faite par les demandereses ni par le ou les défendeurs à ce que la requérante soit jointe à l'instance comme défenderesse.

Je conclus donc que la requête devrait être accordée mais, conformément à l'alinéa (4) de la Règle 1716 (précité), j'ordonne, bien que toutes les écritures doivent être signifiées à la requérante, l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada, que celle-ci ne doit déposer aucun acte de procédure distinct en l'instance puisque aucun recours n'est directement exercé contre elle mais qu'elle peut participer à l'audience, tant avant dire droit qu'après, contre-interroger les témoins, en citer à la barre si elle le désire et participer pleinement aux débats devant la Cour.

L'intitulé de cause sera modifié de façon à adjoindre la requérante comme partie défenderesse. Les dépens suivront l'issue de la cause.