

**P.P.G. Industries Canada Ltd. (Formerly Canadian Pittsburgh Industries Limited) and Pilkington Brothers (Canada) Limited**  
*Appellants;*

and

**The Attorney General of Canada** *Respondent.*

1975: October 23; 1975: November 27.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Administrative law — Judicial review — Bias — Reasonable apprehension of bias — Chairman disqualifying himself from hearing and deliberations — Chairman's signature on decision — Anti-dumping Act, R.S.C. 1970, c. A-15 — Department of Justice Act, R.S.C. 1970, c. J-2, s. 4 — Federal Court Act, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd supp.), s. 18.*

*Judicial review — Certiorari — Motion to quash — Motion by Crown two years after decision — Decision not challenged by parties — Crown not a party — Right of Attorney General to have certiorari issue — Discretion of Court to refuse certiorari or motion — Federal Court Act, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd supp.), s. 18.*

Appellants, firms engaged in glass manufacturing in Canada, had complained in 1969 of the injurious dumping of transparent sheet glass into Canada from certain European countries. The Deputy Minister of National Revenue made a preliminary determination of dumping and an inquiry proceeded before the Anti-dumping Tribunal. The Tribunal consisted of three members, the chairman and two others. The chairman, who had previously been a consultant to the two appellants and had advised them on the complaint subsequently made to the Deputy Minister, had on his appointment to the Tribunal dissociated himself from his clients and also disqualified himself from sitting on the inquiry which was conducted by the other two members without intervention of or consultation with him. The chairman was asked to look at the final joint draft reasons from the standpoint of phraseology only. The two originals of the decision signed by all three members of the Tribunal on legal advice were sent to the Deputy Minister of National Revenue. Other copies unsigned but also including the

**P.P.G. Industries Canada Ltd. (ci-devant Canadian Pittsburgh Industries Limited) et Pilkington Brothers (Canada) Limited**  
*Appelantes;*

et

**Le Procureur général du Canada** *Intimé.*

1975: le 23 octobre; 1975: le 27 novembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Droit administratif — Examen judiciaire — Partialité — Crainte raisonnable de partialité — Le président se récuse et ne participe ni à l'audience ni aux délibérations — Le président paraphe la décision — Loi antidumping, S.R.C. 1970, c. A-15 — Loi sur le ministère de la Justice, S.R.C. 1970, c. J-2, art. 4 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970, c. 10 (2<sup>e</sup> supp.), art. 18.*

*Examen judiciaire — Certiorari — Requête en annulation — La requête du ministère public est présentée deux ans après la décision — Décision non contestée par les parties — Le ministère public n'est pas une partie — Droit du procureur général à la délivrance du bref de certiorari — Pouvoir discrétionnaire de la Cour de refuser de délivrer le bref de certiorari ou de ne pas faire droit à la requête — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970, c. 10 (2<sup>e</sup> supp.), art. 18.*

Les appelantes sont des compagnies fabricantes de verre. Au début de l'année 1969, elles ont formulé une plainte à l'égard du dumping préjudiciable sur le marché canadien de verre à vitre transparent importé de certains pays européens. Le sous-ministre du Revenu national a fait une détermination préliminaire de dumping et le Tribunal antidumping a alors institué une enquête. Le Tribunal était composé de trois membres, soit du président et de deux autres. Le président, qui avait travaillé pour les deux appelantes et les avait conseillées au regard de la plainte logée plus tard auprès du sous-ministre du Revenu national, s'est, dès sa nomination comme président du Tribunal, dissocié de ses clientes et s'est récusé relativement à l'enquête, qui fut menée par les deux autres membres sans aucune intervention de sa part et sans qu'il soit consulté d'aucune façon. Ils lui ont ensuite demandé d'examiner la phraséologie de leur projet final. Les deux versions originales de la décision, portant signatures, ont été envoyées au sous-ministre du Revenu national conformément à un avis juridique. Le

second page, listing all members of the Tribunal, were retained by the Tribunal and sent to the interested parties.

After two years the Attorney General of Canada, who neither had been a party before the Tribunal nor had attempted to intervene in the inquiry while it was on foot, brought an application supported by affidavits, to the Federal Court to quash the decision of the Tribunal, on the bases that the chairman had (1) participated in the decision although not present at the hearing which preceded it (2) had a pecuniary interest in the subject matter and (3) had a bias in favour of appellants.

Cattanach J. dismissed the application on the ground that the decision in the records of the Tribunal was unsigned and showed that the chairman had not participated in it. The Court of Appeal however held that it was enough to show participation that there was a record of the Tribunal with the chairman's signature on it and, alternatively, that the document on file with the Tribunal should be interpreted as having been made by the three members whose names appeared on the second page.

*Held:* The appeal should be allowed.

In the circumstances the mere signing of the decision did not involve participation in the making of that decision by the chairman. The signature added nothing to the validity of the decision which could properly have been signed and given effect by the two members who conducted the inquiry. As the Attorney General was aware of all the facts surrounding the chairman's signature, and called the chairman as a witness, and examined him as to the facts, he could not seek refuge in the parole-evidence rule as if these facts did not exist. The signature of the chairman did not therefore give rise to disqualifying participation so as to make the decision vulnerable to a motion to quash by the Attorney General, nor did the fact that the second page of the decision listed all three members of the Tribunal.

*Certiorari* or its modern equivalent, the motion to quash, is a discretionary remedy. The Attorney General does have an ancient right to have it issue as of course, *i.e.* to have the matter brought before a superior Court, but, on the matter of the substantive determination of the motion to quash he is in no different position from any other applicant. Discretionary bars are as applicable to the Attorney General on motions to quash as on

Tribunal a conservé dans ses dossiers les autres copies non signées de la décision, qui comprenait sur la seconde page une liste de tous les membres du Tribunal, et a envoyé aux parties intéressées d'autres copies également non signées.

Après deux ans, le procureur général, qui n'était pas une partie devant le Tribunal et qui n'avait pas non plus tenté de s'immiscer dans le cours de l'enquête, a présenté à la Cour fédérale une requête en annulation de la décision du Tribunal, affidavit à l'appui, au motif que le président 1) a participé à l'élaboration de la décision même s'il n'était pas présent à l'audience qui l'a précédée, 2) avait un intérêt pécuniaire dans l'objet de celle-ci et 3) était partial envers les appelantes.

Le juge Cattanach a rejeté la requête au motif que la décision aux dossiers du Tribunal n'est pas signée et révèle que le président n'a pas participé à la décision. Par contre la Cour d'appel a jugé que l'existence d'une décision du Tribunal portant la signature du président suffit à démontrer sa participation et subsidiairement que le document déposé aux dossiers du Tribunal doit être considéré comme ayant été rédigé par les trois membres dont les noms figurent à la deuxième page.

*Arrêt:* Le pourvoi doit être accueilli.

Dans les circonstances, la simple signature de la décision n'implique pas une participation du président à l'élaboration de la décision. La signature n'ajoutait rien à la validité de la décision, celle-ci pouvant être régulièrement entérinée par la signature des deux membres qui ont mené l'enquête. Puisque le procureur général était au courant de tous les faits entourant la signature du document par le président, ayant même cité celui-ci comme témoin pour l'interroger à ce sujet, il lui est maintenant impossible de se retrancher derrière la règle de l'inadmissibilité de la preuve testimoniale contre un écrit, comme si les faits étaient inexistantes. La signature du président ne constitue donc pas une participation qui entache la décision du Tribunal de façon à la rendre vulnérable à la requête en annulation déposée par le procureur général, et le même raisonnement s'applique au fait que les noms des trois membres du Tribunal figurent à la page 2 de la décision.

Le *certiorari* ou, dans la procédure moderne, la requête en annulation, est un recours discrétionnaire. Le procureur général ne possède pas un droit historique d'obtenir d'office la délivrance d'un bref de *certiorari*, *c.-à-d.* de présenter la requête à un Tribunal de première instance, mais, au sujet de l'effet principal de la requête en annulation, le procureur général doit être traité comme tout autre requérant. Les requêtes en annulation

motions by him for prohibition or in actions for declaratory orders. The unexplained two year delay in bringing the motion, and the fact that none of the parties affected by the decision took exception to it, justify the exercise of discretion to refuse the relief sought.

*R. v. Amendt*, [1915] 2 K.B. 276 referred to.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal<sup>1</sup> reversing the judgment of Cattanach J.<sup>2</sup> dismissing an application by the Attorney General of Canada to quash a decision of the Anti-dumping Tribunal.

*R. A. Smith, Q.C.*, and *L. J. Levine*, for the appellant, P.P.G. Industries Limited.

*Donald J. M. Brown*, for the appellant, Pilkington Brothers (Canada) Ltd.

*G. W. Ainslie, Q.C.*, and *R. Vincent*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The Attorney General of Canada applied to the Federal Court on May 4, 1972, pursuant to s. 18 of the *Federal Court Act*, 1970 (Can.), c. 1, to quash a finding or decision of the Anti-dumping Tribunal made on March 13, 1970 in respect of the importation of transparent sheet glass from certain European countries. The application was dismissed by Cattanach J. in a judgment of August 4, 1972, but this judgment was reversed by the Federal Court of Appeal in a judgment of June 29, 1973. Leave to appeal here was at the same time refused by the Federal Court of Appeal but was granted by this Court on October 2, 1973.

I must underline the extraordinary nature of the proceedings taken by the Attorney General of Canada. He was not a party to the inquiry which resulted in the decision of the Anti-dumping Tribunal that he seeks to impeach, nor did he attempt in any way to intervene in the inquiry while it was on foot. None of the many interested parties who might be said to have been adversely affected by

<sup>1</sup> [1973] F.C. 745.

<sup>2</sup> [1972] F.C. 1078.

déposées par le procureur général sont sujettes au pouvoir discrétionnaire des tribunaux tout autant que le sont sans conteste ses requêtes pour l'obtention d'un bref de prohibition ou ses demandes de jugement déclaratoire. Le retard inexplicable de deux ans mis à présenter la requête et le fait qu'aucune des parties concernées n'ait attaqué la décision justifient l'exercice du pouvoir discrétionnaire de refuser le redressement demandé.

Arrêt mentionné: *R. v. Amendt*, [1915] 2 K.B. 276.

POURVOI interjeté d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale<sup>1</sup> infirmant un jugement rendu par le juge Cattanach<sup>2</sup> rejetant une requête en annulation d'une décision du Tribunal antidumping présentée par le procureur général du Canada.

*R. A. Smith, c.r.*, et *L. J. Levine*, pour l'appelante, P.P.G. Industries Limited.

*Donald J. M. Brown*, pour l'appelante, Pilkington Brothers (Canada) Ltd.

*G. W. Ainslie, c.r.*, et *R. Vincent*, pour l'intimé.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Le 4 mai 1972, le procureur général du Canada, invoquant l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, 1970 (Can.), c. 1, demandait à la Cour fédérale d'annuler une conclusion ou décision du Tribunal antidumping rendue le 13 mars 1970 à l'égard de l'importation de verre à vitre transparent de certains pays européens. Le 4 août 1972, le juge Cattanach rejetait la demande dans un jugement qui fut infirmé par la Cour d'appel fédérale le 29 juin 1973. A la même occasion, la Cour d'appel fédérale refusait l'autorisation d'interjeter un pourvoi devant la Cour suprême; toutefois, cette Cour a donné l'autorisation le 2 octobre 1973.

Je tiens à souligner la nature extraordinaire des procédures prises par le procureur général du Canada. Il n'était pas partie à l'enquête à l'issue de laquelle le Tribunal antidumping a pris la décision que le procureur général conteste maintenant; il n'a pas non plus tenté de s'immiscer dans le cours de l'enquête. Aucune des nombreuses parties intéressées que cette décision a pu défavoriser n'a

<sup>1</sup> [1973] C.F. 745.

<sup>2</sup> [1972] C.F. 1078.

the decision has sought to attack it. The Attorney General does not question the decision on its merits by reason of any error of jurisdiction or of law relating to it. There is no special statutory provision that the Attorney General invokes in support of his right to bring a motion to quash the decision of a federal adjudicative agency, an agency which has been established by Parliament to carry out independent functions without subordination to the Department of the Attorney General. What the Attorney General of Canada claims here is, on the admission of his counsel, relief which he says he can claim against a decision of any other federal administrative agency and on any ground which is open in support of a motion to quash. In short, the Attorney General asserts a general competence, by virtue of his office (and he invokes s. 4 of the *Department of Justice Act*, R.S.C. 1970, c. J-2 as imposing a duty to "see that the administration of public affairs is in accordance with law"), to require the Courts, at his behest, to inquire into any allegation of legal frailty of any decision of federal administrative boards, even though the parties to the decisions are satisfied with them or have no desire to attack them.

I do not see how the Attorney General of Canada can obtain any assistance from s. 4 of the *Department of Justice Act* where the key phrase is "public affairs". The real question is whether he is in any better position than a stranger who seeks to quash an adjudication of a board and, if so, how far the Attorney General may go in claiming standing to seek a veto over decisions of statutory tribunals: see *de Smith*, *Judicial Review of Administrative Action* (1973, 3rd ed.), at pp. 369-372. The matter was considered briefly by Cattanach J. and not at all by the Federal Court of Appeal, nor was it made an issue by the appellants on the appeal to this Court. Cattanach J. proceeded on the basis that the Attorney General of Canada had an unfettered right to move to quash, the Court's concern being only the merits. I am content, in these circumstances, to proceed here on the assumption that the Attorney General of Canada may freely apply to quash under s. 18 of the *Federal Court Act*.

tenté de la contester. Le procureur général ne s'en prend pas au fond en raison d'une erreur de compétence ou de droit qui entacherait la décision. Il n'invoque aucune disposition légale précise à l'appui de son droit de présenter une requête en annulation d'une décision d'un organisme judiciaire fédéral, organisme constitué par le Parlement pour s'acquitter de ses propres fonctions, sans aucun lien de dépendance envers le ministère de la Justice. De l'aveu de son avocat, le procureur général du Canada demande en l'espèce un redressement qu'il peut, d'après lui, demander contre toute décision d'un organisme administratif fédéral en invoquant tous les motifs recevables à l'appui d'une requête en annulation. Bref, le procureur général prétend que sa charge (et il invoque l'art. 4 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, S.R.C. 1970, c. J-2 comme lui imposant de veiller «à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi») lui confère la compétence voulue pour exiger des tribunaux qu'ils entreprennent, à sa demande, une enquête sur toute allégation de faiblesse juridique concernant une décision d'une commission administrative fédérale, même si les parties en cause en sont satisfaites et ne veulent pas la contester.

Je ne vois pas comment l'art. 4 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, où l'expression clef est «les affaires publiques», peut venir en aide au procureur général du Canada. Il s'agit en réalité de savoir s'il est vraiment mieux placé qu'un tiers qui demanderait l'annulation d'une décision d'une commission et, dans l'affirmative, dans quelle mesure le procureur général peut prétendre à une prérogative qui l'autorise à demander l'annulation des décisions de tribunaux établis par la loi: voir *de Smith*, *Judicial Review of Administrative Action* (1973, 3<sup>e</sup> éd.), aux pp. 369 à 372. Le juge Cattanach s'est penché brièvement sur la question, la Cour d'appel pas du tout, et les appelantes n'en ont pas fait un point en litige devant cette Cour. Selon le juge Cattanach, il n'existe aucune restriction au droit du procureur général du Canada de demander l'annulation, le Tribunal ne devant s'occuper que du fond. Étant donné les circonstances, je présumerai en l'espèce que le procureur général du Canada peut présenter une demande d'annulation en vertu de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Three grounds of attack were levelled against the decision of the Anti-dumping Tribunal, all relating to the conduct of its Chairman. The first ground was that he participated in the making of the decision although he had a pecuniary interest in its subject matter; the second was that he participated in the making of the decision although he had or may have had, by reason of his association with the appellants, a bias in their favour; and the third was that he participated in the making of the decision although he was not present at the hearing which preceded it.

The appellants are firms engaged in the manufacture of glass in Canada. They had complained in early 1969 of the injurious dumping of transparent sheet glass into Canada from Czechoslovakia, East Germany, Poland, the Union of Soviet Socialist Republics and Romania. A preliminary determination of dumping was made by the Deputy Minister of National Revenue on December 15, 1969 and thereupon, pursuant to s. 16(1) of the *Anti-dumping Act*, now R.S.C. 1970, c. A-15, as amended, the Anti-dumping Tribunal constituted under the Act proceeded to make the inquiry prescribed by that provision.

Although the Tribunal, a new one, consisted of three members, the Chairman being W. A. Buchanan and the other two being J. P. C. Gauthier and B. G. Barrow, only the latter two conducted the inquiry. Prior to his appointment as Chairman on January 3, 1969, Buchanan, as a private business consultant, had done work for the two appellants and, indeed, had advised them in connection with the complaint that they later lodged with the Deputy Minister of National Revenue in respect of the alleged dumping of transparent sheet glass. Upon becoming Chairman of the Tribunal Buchanan dissociated himself from his clients and disqualified himself from sitting on the inquiry which was conducted by Gauthier and Barrow without any intervention of or consultation with Buchanan. The two members, after holding hearings and taking evidence from interested parties, proceeded to consider what their finding should be and to draft reasons. They asked Buchanan to look at their final joint draft from the standpoint of phraseology only and he recommended some slight

Trois moyens sont invoqués à l'encontre de la décision du Tribunal antidumping et tous ont trait au comportement de son président. Selon le premier moyen, il a participé à l'élaboration de la décision, bien qu'il eût un intérêt pécuniaire dans l'objet de celle-ci; selon le deuxième moyen, il a participé à l'élaboration de la décision bien qu'il ait eu ou ait pu avoir tendance à favoriser les appelantes du fait de son association avec elles; et selon le troisième moyen, il a participé à l'élaboration de la décision bien qu'il ne fût pas présent à l'audience qui a précédé cette décision.

Les appelantes sont des compagnies canadiennes fabricantes de verre. Au début de l'année 1969, elles ont formulé une plainte à l'égard du dumping préjudiciable sur le marché canadien de verre à vitre transparent importé de Tchecoslovaquie, d'Allemagne de l'Est, de Pologne, d'U.R.S.S. et de Roumanie. Le sous-ministre du Revenu national a fait une détermination préliminaire de dumping le 15 décembre 1969. Le Tribunal antidumping établi en vertu de la *Loi antidumping*, maintenant S.R.C. 1970, c. A-15, et ses modifications, a alors institué une enquête en vertu du par. (1) de l'art. 16 de cette Loi.

Même si le nouveau Tribunal était composé de trois membres, soit du président W. A. Buchanan et de deux autres membres J. P. C. Gauthier et B. G. Barrow, seuls ces deux derniers ont mené l'enquête. Avant le 3 janvier 1969, date de sa nomination comme président, Buchanan avait travaillé pour les deux appelantes à titre de consultant privé, et il les avait même conseillées au regard de la plainte qu'elles ont logée un peu plus tard auprès du sous-ministre du Revenu national à l'égard du prétendu dumping de verre à vitre transparent. Dès sa nomination comme président du Tribunal, Buchanan s'est dissocié de ses clientes et il s'est récusé relativement à l'enquête qui fut menée par Gauthier et Barrow sans aucune intervention de sa part et sans qu'il soit consulté d'aucune façon. Après avoir tenu des audiences et recueilli la preuve des parties intéressées, les deux membres ont procédé à l'élaboration et à la formulation de leurs conclusions. Ils ont ensuite demandé à Buchanan d'examiner la phraséologie de leur projet final, et ce dernier leur a proposé de légères

changes in wording. The decision embodied a conclusion that dumped imports of the particular glass were likely to cause material injury to the production in Canada of like goods.

The two members were concerned as to who should sign their decision and sought the advice of the solicitor to the Treasury who, noting that the *Anti-dumping Act* did not prescribe a quorum for the Tribunal, advised in a letter of February 12, 1970, that the safest practice would be to have all three members sign the formal document embodying the decision. The solicitor may not have known that Buchanan did not participate in the inquiry and in the hearings (Buchanan was in fact then out of the country) but, at any rate, a few days later he revised his opinion as a result of considering s. 21 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23 and he wrote to the secretary of the Tribunal on February 18, 1970, that "the two members who took the evidence could give a decision on behalf of the Tribunal". Nonetheless, the final version of the decision dated March 13, 1970, was presented to Buchanan for signature, quite apparently under the influence of the solicitor's advice as to the safest course, and Buchanan signed one English version and one French version. The two documents carried on their second page (following the formal letterhead and title page which referred to the nature of the inquiry) a listing of all the members of the Tribunal, the name of the secretary, and a notice to address all communications to him. The two signed originals of the decision were sent to the Deputy Minister of National Revenue. The Tribunal, itself a court of record under its constituent statute, retained an unsigned copy as its formal record and other unsigned copies were sent to the interested parties. All copies included the second page listing all members of the Tribunal, but there was no signature indication on them, not even signature lines.

So matters stood for two years. What precipitated the motion of May 4, 1972, brought by the

modifications de phraséologie. La décision concluait notamment que le dumping des importations de ce type de verre était susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables.

Ne sachant pas qui devait parafer leur décision, les deux membres se sont adressés à un avocat du Conseil du Trésor qui, voyant que la *Loi antidumping* ne prévoit aucun quorum pour le Tribunal, leur répondit dans une lettre datée du 12 février 1970, qu'il était plus prudent que tous les membres signent le document officiel qui constaterait la décision. L'avocat ne savait peut-être pas que Buchanan n'avait participé ni à l'enquête ni aux audiences (en fait, Buchanan était à l'extérieur du pays à cette époque); par contre, il s'est rétracté quelques jours plus tard après avoir pris connaissance de l'art. 21 de la *Loi sur l'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23. Il informa alors le secrétaire du Tribunal, dans une lettre datée du 18 février 1970, que [TRADUCTION] «les deux membres qui ont reçu les témoignages peuvent rendre une décision au nom du Tribunal». Malgré tout, puisque la première lettre de l'avocat faisait état d'une procédure qu'il était, semble-t-il, préférable de suivre, la version définitive de la décision en date du 13 mars 1970 fut présentée à Buchanan pour qu'il y appose sa signature. Il signa une version anglaise et une version française. A la page 2 de chacun des deux documents (soit celle suivant la page titre dactylographiée sur le papier à en-tête où est inscrit l'intitulé de l'affaire), sont imprimés une liste de tous les membres du Tribunal, le nom du secrétaire, et un avis indiquant que toute correspondance doit être adressée à ce dernier. Les deux versions originales de la décision, portant signatures, ont été envoyées au sous-ministre du Revenu national. Étant une cour d'archives en vertu de sa loi constitutive, le Tribunal a conservé dans ses dossiers une copie non signée de la décision et a envoyé aux parties intéressées d'autres copies également non signées. Une liste de tous les membres du Tribunal figure à la page 2 de toutes ces copies, mais on n'y trouve aucune indication de signatures.

Pendant deux ans, tout resta tel quel. La raison qui a incité le procureur général à déposer, le 4

Attorney General, an unprecedented proceeding so far as I am aware, is nowhere disclosed. It was supported by five affidavits, one dated April 28, 1972, two dated May 1, 1972, one dated May 3, 1972 and one dated May 4, 1972. The affidavit of April 28, 1972, made by one McMullen, an employee of the Department of Consumer and Corporate Affairs, related to documents seized from the appellants on September 24, 1971 and copies were attached as exhibits to the affidavit. The affidavit of May 3, 1972, by one Davis, a senior field examiner employed by the Department of National Revenue, referred to certain billing records which he swore were furnished to him by Buchanan, among them two invoices directed respectively to the two appellants for fees and expenses.

The material seized from the appellants and the billing records examined in Buchanan's office were apparently the proofs upon which the Attorney General of Canada hoped to establish that Buchanan had a pecuniary interest in the anti-dumping inquiry. I resist the temptation to expatiate on the way in which the records were obtained from Buchanan and on the attempted use of the appellants' documents against Buchanan although obtained, on a confidential basis, for the purpose of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, or of the *Income Tax Act*, R.S.C. 1970, c. I-5. I say only that unjustified tactics were employed. Davis, who was cross-examined on his affidavit, said he thought he was making a routine audit for tax purposes to which Buchanan readily agreed, not knowing that a case was being prepared against him to impeach the decision of the Anti-dumping Tribunal. Despite what Davis said he was commissioned to do, it is strange that all he took away were the details of two accounts billed to the appellants. This was a sordid and, as it turned out, also a sloppy business because the records intended to show that Buchanan was billing for services rendered after he became Chairman of the Tribunal showed no such thing. No care was apparently taken to check the accounts with respect to the services for which they were rendered. In the result, the Attorney General of

mai 1972, cette requête sans précédent à ma connaissance, demeure toujours inconnue. Cette requête est appuyée de cinq affidavits: un en date du 28 avril 1972, deux en date du 1<sup>er</sup> mai 1972, un autre en date du 3 mai 1972 et un dernier en date du 4 mai 1972. L'affidavit en date du 28 avril 1972, signé par un nommé McMullen, un employé du ministère de la Consommation et des Corporations, a trait à des documents saisis chez les appelantes le 24 septembre 1971, dont copies ont été jointes à l'affidavit comme pièces. L'affidavit en date du 3 mai 1972, signé par un nommé Davis, un examinateur senior sur place au service du ministère du Revenu national, a trait à certains états de compte qui, selon le serment de Davis, lui auraient été transmis par Buchanan lui-même, et parmi lesquels se trouvent deux factures pour honoraires et dépenses adressées respectivement aux deux appelantes.

Les documents saisis chez les appelantes et les états de compte examinés au bureau de Buchanan constituent apparemment les preuves au moyen desquelles le procureur général du Canada espérait démontrer que Buchanan avait un intérêt pécuniaire dans l'enquête antidumping. Je résiste à la tentation de disserter sur les méthodes utilisées pour obtenir certains dossiers de Buchanan et sur les tentatives visant à discréditer ce dernier à l'aide de documents obtenus des appelantes, à titre confidentiel en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, c. C-23 ou en vertu de la *Loi de l'impôt sur le Revenu*, S.R.C. 1970, c. I-5. Je me contente d'affirmer que des tactiques injustifiées ont été employées. Au cours du contre-interrogatoire portant sur son affidavit, Davis a déclaré qu'il croyait effectuer une vérification fiscale de routine à laquelle Buchanan avait consenti avec empressement, tout en ne sachant pas qu'on s'affairait à préparer un dossier contre celui-ci dans le but de faire annuler la décision du Tribunal antidumping. Malgré cette déclaration de Davis, il est quand même étrange qu'il ne se soit emparé que de deux factures adressées aux appelantes. Tout compte fait, cette histoire est plutôt triste et minable puisque les documents destinés à démontrer que Buchanan facturait des honoraires pour services rendus après sa nomination comme président du Tribunal, ne révèlent rien de tel.

Canada withdrew the allegation of pecuniary interest before he had got very far into his case.

Cattanach J. found that Buchanan was disqualified from participating in the making of the decision on two grounds; first although he had no actual bias, there was, by reason of his relationship with the appellants whose complaint led to the anti-dumping proceedings, a reasonable apprehension of bias; and, second, he was not present at the hearing of the Anti-dumping Tribunal. This left for determination the question whether Buchanan did participate by reason of the signing of the two documents embodying the decision of the Anti-dumping Tribunal. The learned Judge of first instance took what may be said to be a technical ground in concluding that because the decision in the records of the Anti-dumping Tribunal was unsigned, it followed that Buchanan did not participate in the decision. He did hold, however, that had the record shown that Buchanan had signed the decision this would have meant that he adopted it as his own and would have meant that he had participated in making it.

It was on this point that the Federal Court of Appeal differed from Cattanach J. That Court held that it was enough to show participation if there was a record of the Tribunal with Buchanan's signature on it even if there was no such signed record in the files of the Tribunal and, alternatively, if the document on file with the Tribunal was the only authentic record of the decision, then it should be interpreted as having been made by the three members whose names appeared on the second page.

The issue of what was the formal record of the decision arose in a peculiar way because one of the affidavits sworn on May 1, 1972, that of the then secretary of the Anti-dumping Tribunal, had annexed to it a purported copy of the decision of the Tribunal, including as the signature page the signed names of all three members of the Tribunal. This was hence a "composite", because such a

Apparemment, on n'a même pas pris soin de vérifier les comptes en regard des services facturés aux appelantes. En définitive, le procureur général du Canada a retiré, très tôt au début du procès, l'allégation que Buchanan avait un intérêt pécuniaire.

Le juge Cattanach a conclu que Buchanan était inapte à participer à l'élaboration de la décision pour une double raison: premièrement, malgré l'absence de partialité effective, ses relations avec les appelantes dont la plainte a abouti à l'institution des procédures antidumping, permettaient de conclure à une crainte raisonnable de partialité; et deuxièmement, il n'était pas présent aux audiences du Tribunal antidumping. Il restait donc à trancher la question de savoir si Buchanan avait participé à l'élaboration de la décision en signant les deux documents qui constataient la décision du Tribunal antidumping. Le savant juge de première instance se fonde sur un motif que l'on peut qualifier de formaliste lorsqu'il conclut que Buchanan n'a pas participé à l'élaboration de la décision puisque le dossier du Tribunal antidumping ne contient pas de décision signée par lui. Cependant, selon le juge de première instance, si le dossier avait révélé que Buchanan avait signé la décision, ceci aurait signifié qu'il l'avait fait sienne et avait participé à son élaboration.

La Cour d'appel fédérale diffère d'opinion sur ce point. Elle estime que l'existence d'une décision du Tribunal portant la signature de Buchanan suffit à démontrer sa participation même s'il ne s'en trouve aucun exemplaire signé dans les dossiers du Tribunal; et, subsidiairement, si le document déposé au dossier du Tribunal constitue le seul enregistrement de la décision, il doit alors être considéré comme ayant été rédigé par les trois membres dont les noms figurent à la page 2.

Cette dernière question a été soulevée d'une singulière façon. En effet, un des affidavits datés du 1<sup>er</sup> mai 1972, celui du secrétaire alors en fonction du Tribunal antidumping, était accompagné d'un document présenté comme une copie de la décision du Tribunal et portant au bas la signature des trois membres du Tribunal. Il s'agit donc d'une «combinaison» puisqu'une pareille copie ne peut



copy could not have come from the files of the Tribunal, the only signed copies being in the hands of the Deputy Minister of National Revenue. It is unnecessary to dwell on this collagenous exercise, whatever one may think was the reason for engaging in it. I am content to adopt the approach of the Federal Court of Appeal to the question of the proper record and, on that approach, I am unable to agree that by signing the decision in the circumstances detailed above Buchanan participated in the making of that decision.

There were two bases for the Federal Court of Appeal's conclusion on the question of participation. The first was that by knowingly signing a document embodying the Tribunal's decision Buchanan committed himself to it, and oral evidence was not admissible to contradict this effect as it would be if an issue had been raised of mistake as to the document being signed. The second ground taken by the Federal Court of Appeal was that on Buchanan's evidence, "regardless of what led him to do so and whether it was regarded as a formality or not, he in fact signed it because he considered it appropriate to indicate by his signature thereto that he adopted the decision as his own". This is not an accurate assessment of the evidence and is an untenable conclusion from the evidence. So much for the Federal Court of Appeal's factual determination, a determination which counsel for the respondent Attorney General of Canada could not support. Its legal determination, which was supported by an invocation of the parole evidence rule, is likewise unacceptable in so far as it is relied upon to show a reasonable apprehension of bias upon which the Attorney General of Canada could rely to quash the Tribunal's decision.

The Federal Court of Appeal would have it that it is not open to explain how Buchanan came to sign the two documents embodying the Tribunal's decision although he took no part in the hearings or in the deliberations upon which it was based. Since his signature added nothing to the validity of the decision—it could properly be signed and given effect by the two members who conducted the inquiry—we are left with the submission of the

provenir des archives du Tribunal, vu que les seuls exemplaires signés sont entre les mains du sous-ministre du Revenu national. Il est inutile d'insister davantage sur ce point «collant», quoi que l'on puisse penser de ce qui l'a motivé. Je me contente d'exprimer mon accord sur la façon dont la Cour d'appel fédérale a tranché la question de savoir ce qui constitue le document officiel. Sur cette base, il m'est impossible de convenir qu'en signant la décision dans les circonstances relatées plus haut, Buchanan y a participé.

La Cour d'appel fédérale a donné deux motifs à l'appui de sa conclusion sur cette question de participation. Premièrement, en apposant sciemment sa signature sur le document officiel constatant la décision du Tribunal, Buchanan l'a fait sienne, et aucune déposition visant à contredire cette conclusion n'est recevable en l'absence d'allégation d'erreur sur la nature du document signé. Deuxièmement, la Cour d'appel fédérale est d'avis que le témoignage de Buchanan indique que, «quelle que soit sa raison pour ce faire et qu'il ait ou non considéré qu'il s'agissait d'une formalité, il a signé parce qu'il considérait approprié d'indiquer, en apposant sa signature, qu'il adoptait la décision comme étant la sienne». Cette appréciation de la preuve est inexacte et constitue une conclusion insoutenable. Voilà pour les conclusions sur les faits tirées par la Cour d'appel fédérale et que l'avocat du procureur général du Canada a vainement tenté d'étayer. La conclusion juridique fondée sur la règle de l'inadmissibilité de la preuve testimoniale contre un écrit est également inacceptable en autant qu'elle est invoquée pour démontrer l'existence d'une crainte raisonnable de partialité sur laquelle le procureur général du Canada pourrait fonder sa requête en annulation de la décision du Tribunal.

Selon la Cour d'appel fédérale, il ne serait pas permis d'expliquer comment Buchanan en est venu à signer les deux documents officiels qui constatent la décision du Tribunal, bien qu'il n'ait assisté à aucune des audiences, ni participé à aucune des délibérations sur lesquelles repose cette décision. Puisque sa signature n'ajoutait rien à la validité de la décision—celle-ci pouvant être régulièrement entérinée par la signature des deux membres qui

Attorney General of Canada, in support of the reasons of the Federal Court of Appeal, that the signature created a ground of invalidity which was not susceptible of explanation that would remove the basis of impeachment.

It is plain on the record that, apart from the signature, Buchanan did not participate in the decision of the Tribunal and hence, the injunction that "he who decides must hear" does not apply in this case. Had he so participated, a different question would be presented and one which would have led to a different conclusion than that which I reach here. It is argued, however, that the signature of Buchanan created a reasonable apprehension of participation and, hence, a reasonable apprehension of bias in the same way as such an apprehension would arise if there had been proof of actual participation in the decision by Buchanan without having been present at the hearings. Even assuming this to be a tenable proposition, I do not think it lies in the mouth of the Attorney General to advance it.

As a result of his investigations, undertaken as he contends in pursuance of his duties, the Attorney General was aware of all the facts surrounding Buchanan's signature and, what is more, he called Buchanan as a witness and examined him as to the facts. In these circumstances, I do not think that he can now seek refuge in the parole evidence rule as if those facts did not exist. The Attorney General is in a different position here than a private interested party would be in objecting to the introduction of evidence to explain away a situation which raised a reasonable apprehension of bias affecting that party's position in respect of a decision which he challenged. In the result, I cannot find that the signature of Buchanan gave rise to disqualifying participation so as to make the Tribunal's decision vulnerable to a motion by the Attorney General to quash.

Nor do I think that participation, sufficient to make the decision vulnerable to quashing, arose from the fact that the second page thereof listed

ont mené l'enquête—nous n'avons plus qu'à examiner l'argument du procureur général du Canada à l'appui des motifs de la Cour d'appel fédérale, selon lequel la signature est une cause d'invalidité qui est irréfutable, même par une explication qui élimine le fondement de l'attaque.

Il appert du dossier que, sauf qu'il a signé le document, Buchanan n'a pas participé à l'élaboration de la décision du Tribunal, de sorte que la maxime «nul ne peut juger sans avoir entendu la cause» est inapplicable en l'espèce. S'il avait participé à l'élaboration de la décision, une autre question se souleverait et je crois que j'en viendrais à une conclusion différente de celle qui va suivre. On prétend cependant que la signature du document par Buchanan a créé une apparence raisonnable de participation et, par là, une crainte raisonnable de partialité, de la même façon qu'une telle crainte aurait pris naissance s'il y avait eu preuve d'une véritable participation par Buchanan à l'élaboration de la décision malgré son absence des audiences. Même si cet argument était soutenable, je ne crois pas que le procureur général serait recevable à l'invoquer.

Par suite des enquêtes que le procureur général prétend avoir instituées en exécution de ses fonctions, il était au courant de tous les faits entourant la signature du document par Buchanan, et il a même cité Buchanan comme témoin pour l'interroger à ce sujet. Dans ces circonstances, j'estime qu'il lui est maintenant impossible de se retrancher derrière la règle de l'inadmissibilité de la preuve testimoniale contre un écrit, comme si ces faits étaient inexistantes. En l'espèce, le procureur général est dans une position différente de celle d'une partie intéressée qui s'oppose à la production d'une preuve pour dissiper une crainte raisonnable de partialité entretenue par cette partie à l'égard d'une décision qu'elle conteste. Par conséquent, je ne peux conclure que la signature de Buchanan constitue une participation qui entache la décision du Tribunal de façon à la rendre vulnérable à la requête en annulation déposée par le procureur général.

Je suis également d'avis qu'il est impossible de considérer comme une participation pouvant entraîner l'annulation de la décision le fait que les

the names of the members of the Tribunal including Buchanan. The way in which copies of the decision were distributed to the public betrayed perhaps a failure of the Tribunal or its staff to differentiate between a press release and a formal adjudication embodying the reasons for reaching it. I would not put this objection on any higher ground than that on which the question of the signature was put, and I would reject it for the same reasons.

There is another ground upon which I think this appeal should be allowed and it is that *certiorari* or its modern equivalent, the motion to quash, is a discretionary remedy and as much so where the Crown moves to quash as where a private person does so. I am not concerned here with the anterior question whether *certiorari* should issue in the first instance to have the impugned proceedings brought up—I do not need to question the Attorney General's ancient right to have it issue as of course—but rather with the substantive operation of the motion to quash. On this issue, the Attorney General should be in no different position from any other applicant who seeks to quash an adjudication or a decision: see *R. v. Amendt*<sup>3</sup>, at p. 281. The contrary view taken by the Federal Court of Appeal is based on a mistaken appreciation of the significance of the rule that *certiorari* is granted as of course to the Attorney General. This rule refers only to the formal issue of the writ and not to the substantive consideration of the relief sought by it: see 1 Hals. (4th ed. 1973), at p. 156.

In my opinion, discretionary bars are as applicable to the Attorney General on motions to quash as they admittedly are on motions by him for prohibition or in actions for declaratory orders. The present case is an eminently proper one for the exercise of discretion to refuse the relief sought by the Attorney General. Foremost among the factors which persuade me to this view is the unexplained two year delay in moving against the Anti-dumping Tribunal's decision. There is also the fact that

noms des membres du Tribunal, y compris celui de Buchanan, figurent à la page 2 du document qui la constate. Le mode employé pour distribuer au public des copies de la décision semble indiquer que le Tribunal ou son personnel n'a pas fait la distinction entre un communiqué de presse et la minute d'une décision motivée. Je n'accorde pas plus d'importance à cette objection qu'à celle qui est fondée sur la signature, et la rejette pour les mêmes motifs.

J'estime également que le présent pourvoi doit être accueilli au motif que le *certiorari* ou, dans la procédure moderne, la requête en annulation, est un recours discrétionnaire et ce, autant pour le ministère public qui demande l'annulation que pour le particulier qui formule la même demande. En l'espèce, je n'ai pas à trancher la question préalable de savoir s'il faut s'adresser au tribunal de première instance pour obtenir la délivrance d'un *certiorari* aux fins d'évoquer les procédures contestées—je n'ai pas à examiner le bien-fondé du droit historique du procureur général d'obtenir d'office la délivrance d'un bref de *certiorari*—, je dois plutôt examiner l'effet principal de la requête en annulation. Sous ce rapport, le procureur général doit être traité comme toute autre personne qui demande l'annulation d'une adjudication ou d'une décision: voir *R. v. Amendt*<sup>3</sup>, à la p. 281. L'opinion contraire formulée par la Cour, d'appel fédérale est fondée sur une interprétation erronée de la règle selon laquelle le *certiorari* est accordé de plein droit sur demande du procureur général. Cette règle n'a trait qu'à la délivrance formelle du bref et ne porte aucunement sur le droit au redressement demandé par *certiorari*: voir 1 Hals. (4<sup>e</sup> éd. 1973), à la p. 156.

A mon avis, les requêtes en annulation déposées par le procureur général sont sujettes au pouvoir discrétionnaire des tribunaux tout autant que le sont sans conteste ses requêtes pour l'obtention d'un bref de prohibition ou ses demandes de jugement déclaratoire. La présente cause est éminemment propice à l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui permet de refuser le redressement demandé par le procureur général. Au premier rang des facteurs qui m'inclinent en ce sens il y a

<sup>3</sup> [1915] 2 K.B. 276.

<sup>3</sup> [1915] 2 K.B. 276.

none of the parties affected by the decision took exception to it, nor are any of them lending their support to the Attorney General of Canada in the present case. Even if there be some taint in the decision by reason of Buchanan's signature, I cannot regard it as sufficient to warrant a Court in quashing it at the instance of the Attorney General of Canada acting not from an aggrieved position but in purported protection of the public interest. There is wanting here any such abuse of power that might support intervention by the Attorney General in the public interest. The appellants also urged as a factor to be considered the pretext and breach of confidence used by the respondent in seeking to make his case against the Tribunal's decision. I find no need to rely on this but this does not mean that conduct is acceptable.

I would, accordingly, allow the appeal, set aside the judgment of the Court of Appeal except in so far as it affirmed the award of costs to Buchanan and I would restore the judgment of Cattanach J. dismissing the motion to quash the Tribunal's decision. The appellants should have their costs throughout against the Attorney General of Canada.

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitors for the appellant, P.P.G. Industries Canada Ltd.: Smith, Lyons, Torrance, Stevenson & Mayer, Toronto.*

*Solicitors for the appellant, Pilkington Brothers (Canada) Limited: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.*

*Solicitor for the respondent: D. S. Thorson, Ottawa.*

le retard inexpliqué de deux ans qui a précédé la contestation de la décision du Tribunal antidumping. Il y a aussi le fait qu'aucune des parties concernées n'ait attaqué la décision et qu'aucune d'elles n'a appuyé le procureur général du Canada en l'espèce. Même si la décision du Tribunal était jusqu'à un certain point viciée par la signature de Buchanan, j'estime que cela ne peut suffire à en justifier l'annulation judiciaire sur demande du procureur général du Canada agissant non pas à titre de partie lésée, mais comme soi-disant protecteur de l'intérêt public. Il y a ici absence complète du genre d'abus de pouvoir susceptible de justifier l'intervention du procureur général au nom de l'intérêt public. Les appelantes portent également à notre attention le prétexte employé par l'intimé et l'abus de confiance qu'il a commis dans la préparation de sa contestation de la décision du Tribunal. Je ne sens pas le besoin d'invoquer cet argument, mais cela ne signifie pas que cette façon d'agir de la part du procureur général soit admissible.

Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel, sauf dans la mesure où il confirme l'adjudication à Buchanan de ses propres dépens, et de rétablir le jugement du juge Cattanach qui rejetait la requête en annulation de la décision du Tribunal. Les appelantes ont droit à leurs dépens dans toutes les cours contre le procureur général du Canada.

*Appel accueilli avec dépens.*

*Procureurs de l'appelante, P.P.G. Industries Canada Ltd.: Smith, Lyons, Torrance, Stevenson & Mayer, Toronto.*

*Procureurs de l'appelante, Pilkington Brothers (Canada) Limited: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.*

*Procureur de l'intimé: D. S. Thorson, Ottawa.*