

T-1687-87

T-1687-87

Hyundai Motor Company, Hyundai Auto Canada Inc., Hyundai Canada Inc. (Applicants)

v.

Attorney General of Canada, Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise and Canadian Import Tribunal (Respondents)

INDEXED AS: *HYUNDAI MOTOR CO. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)*

Trial Division, Strayer J.—Ottawa, August 11 and 21, 1987.

Anti-dumping — Importers having no right to be advised of decision to initiate investigation into alleged dumping or of reference to Canadian Import Tribunal on question of material injury.

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Initiation of investigation into alleged dumping and reference to Canadian Import Tribunal on question of material injury administrative decisions — No reasonable apprehension of bias — Decisions involving no rights — Judicial review unavailable.

Following complaints respecting the dumping of automobiles imported into Canada by the applicant companies, the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise caused an investigation to be initiated and referred to the Canadian Import Tribunal the question of material injury to the production of automobiles in Canada. The applicants sought *certiorari* to have these decisions quashed, prohibition to have the processes stopped and *mandamus* to have, in effect, an input into the decision as to whether an investigation should be initiated.

Held, the application should be dismissed.

There had been no denial of fairness with respect to either decision. There is no statutory or common law requirement to advise those suspected of dumping before an investigation is launched or before a reference is made to the Tribunal. Nor is there a requirement, at common law or under the *Canadian Bill of Rights*—since no rights or obligations are involved in these decisions—to give importers an opportunity to be heard at any stage before a preliminary determination of dumping is made. The decision to investigate being administrative in nature, the Deputy Minister is free to fix his own procedure.

The fact that the applicants are being investigated and that the information in the complaints is relied upon does not, in itself, support allegations of bias or of reasonable apprehension thereof.

It is clear that the Deputy Minister's authority, under subsection 31(1) of the Act, to cause investigations to be initiated was properly delegated to the Assistant Deputy Minister and that, even though it was not expressly stated, the required

Hyundai Motor Company, Hyundai Auto Canada Inc., Hyundai Canada Inc. (requérantes)

a c.

Procureur général du Canada, Sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise et Tribunal canadien des importations (intimés)

b RÉPERTORIÉ: *HYUNDAI MOTOR CO. c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)*

Division de première instance, juge Strayer—Ottawa, 11 et 21 août 1987.

c *Antidumping — Les importateurs ne peuvent pas exiger d'être informés de la décision d'ouvrir une enquête relativement à une allégation de dumping ou de la demande faite au Tribunal canadien des importations de se prononcer sur l'existence d'un préjudice sensible.*

d *Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — L'ouverture d'une enquête relativement à une allégation de dumping et une demande faite au Tribunal canadien des importations de se prononcer sur l'existence d'un préjudice sensible sont des décisions administratives — Aucune crainte raisonnable de partialité — Décisions ne mettant aucun droit en jeu — Impossibilité de recourir au contrôle judiciaire.*

e À la suite de plaintes relativement au dumping d'automobiles importées au Canada par les sociétés requérantes, le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise a fait ouvrir une enquête et a demandé au Tribunal canadien des importations de se prononcer sur l'existence d'un préjudice sensible à la production d'automobiles au Canada. Les requérantes ont sollicité un bref de *certiorari* pour faire annuler ces décisions, un bref de prohibition pour faire arrêter ces mesures et un bref de *mandamus* en vue, ultimement, de présenter des observations relativement à la décision d'ouvrir une enquête.

Jugement: la demande devrait être rejetée.

g Il n'y a pas eu de déni de justice en ce qui concerne l'une ou l'autre décision. Ni la Loi ni la *common law* n'imposent l'obligation d'informer ceux qui sont soupçonnés de dumping avant qu'une enquête soit ouverte ou qu'on demande au Tribunal de se prononcer sur la question du dumping. Ni la *common law* ni la *Déclaration canadienne des droits* n'imposent non plus l'obligation—étant donné que ces décisions ne portent sur aucun droit ni sur aucune obligation—de permettre aux importateurs d'être entendus à quelque moment que ce soit avant que soit rendue une décision provisoire de dumping. La décision de procéder à une enquête étant de nature administrative, le sous-ministre est libre d'établir sa propre procédure.

i Le fait que les requérantes font l'objet d'une enquête et qu'on se fie aux renseignements figurant dans les plaintes ne vient pas en soi appuyer les allégations de partialité ou de crainte raisonnable de partialité.

j Il est manifeste que le pouvoir conféré au sous-ministre par le paragraphe 31(1) de la Loi de faire ouvrir des enquêtes a été délégué en bonne et due forme au sous-ministre adjoint et que, même si cela n'a pas été indiqué expressément, il s'est formé

opinion that there was some evidence of dumping and of material injury was formed.

It is not the role of this Court to act as an appeal tribunal on the substance of the Deputy Minister's decisions as to the facts. Applications for judicial review of initial factual determinations made by the Deputy Minister where there is clearly evidence to support those findings are ill-conceived attempts to judicialize an administrative, pre-investigative process.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III.
Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23.
Special Import Measures Act, S.C. 1984, c. 25, ss. 2(9) (as added by S.C. 1985, c. 14, s. 4), 8 (as am. by S.C. 1986, c. 1, s. 196), 31(1), 34, 37, 38(1), 41, 42, 75.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Chisholm (Ronald A.) Ltd. v. Canada (Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise) et al. (1986), 1 F.T.R. 1; *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. v. Frank W. Horner Ltd.* (1983), 79 C.P.R. (2d) 1 (F.C.A.); *Irvine v. Canada (Restrictive Trade Practices Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 181; *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12.

COUNSEL:

Richard S. Gottlieb and *Michael W. Swinwood* for applicants.
M. F. Ciavaglia for respondents Attorney General of Canada and Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise.
James L. Shields for respondent Canadian Import Tribunal.
John M. Coyne, Q.C. and *P. A. Magnus* for respondents Ford Motor Company of Canada Limited and General Motors Company of Canada Limited (added as parties respondent by order of the Court dated August 11, 1987).

SOLICITORS:

Gottlieb, Kaylor & Stocks, Montréal, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondents Attorney General of Canada and Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise.

l'opinion requise selon laquelle il y avait certains éléments de preuve de dumping et de préjudice sensible.

Ce n'est pas le rôle de la Cour d'agir à titre de tribunal d'appel pour connaître le fond de la décision du sous-ministre relativement aux faits. Des demandes en vue d'obtenir un contrôle judiciaire sur des décisions préliminaires basées sur des faits et rendues par le sous-ministre lorsque manifestement il existe des éléments de preuve à l'appui de ces conclusions constituent des tentatives mal fondées de soumettre au contrôle judiciaire un processus administratif précédant une requête.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III.
Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23.
Loi sur les mesures spéciales d'importation, S.C. 1984, chap. 25, art. 2(9) (ajouté par S.C. 1985, chap. 14, art. 4), 8 (mod. par S.C. 1986, chap. 1, art. 196), 31(1), 34, 37, 38(1), 41, 42, 75.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Chisholm (Ronald A.) Ltd. c. Canada (Sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise) et autre (1986), 1 F.T.R. 1; *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. c. Frank W. Horner Ltd.* (1983), 79 C.P.R. (2d) 1 (C.A.F.); *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181; *Guay v. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12.

AVOCATS:

Richard S. Gottlieb et *Michael W. Swinwood* pour les requérantes.
M. F. Ciavaglia pour les intimés, le procureur général du Canada et le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise.
James L. Shields pour l'intimé, le Tribunal canadien des importations.
John M. Coyne, c.r., et *P. A. Magnus* pour les intimées Ford Motor Company of Canada Limited et General Motors Company of Canada Limited (qui ont obtenu la qualité d'intimées par ordonnance de la Cour en date du 11 août 1987).

PROCUREURS:

Gottlieb, Kaylor & Stocks, Montréal, pour les requérantes.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés, le procureur général du Canada et le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for respondent Canadian Import Tribunal.

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, for respondents Ford Motor Company of Canada Limited and General Motors Company of Canada Limited. ^a

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour l'intimé, le Tribunal canadien des importations.

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, pour les intimées Ford Motor Company of Canada Limited et General Motors Company of Canada Limited.

The following are the reasons for order rendered in English by

STRAYER J.: This is an application for *certiorari* to quash a decision of the Deputy Minister of National Revenue (Customs and Excise) made on July 15, 1987 to cause an investigation to be initiated respecting alleged dumping in Canada of automobiles by the applicants; for prohibition to restrain the said Deputy Minister from continuing the investigation; *certiorari* to quash a reference made by the Deputy Minister to the Canadian Import Tribunal on July 15, 1987 of the question whether the evidence discloses a reasonable indication that the alleged dumping has caused or is likely to cause material injury with respect to production in Canada of like goods; prohibition to restrain the Canadian Import Tribunal from giving its advice upon that reference; and *mandamus* to require the Deputy Minister to provide the applicants with all the material considered by him in making his decision to initiate the investigation and providing for an opportunity for the applicants to make representations before a new decision might be made with respect to the initiation of such an investigation. After the hearing of this application commenced, but before it was completed, the Canadian Import Tribunal rendered its opinion on the reference, as it was required by law to do, on August 14, 1987. Its opinion was to the effect that the evidence did disclose such a reasonable indication of material injury. ^b

At the end of the hearing of this motion I dismissed it and said I would provide reasons later. Following are those reasons. ^c

Essentially, the applicants seek these remedies on the basis that the Deputy Minister of National Revenue (Customs and Excise) has failed to meet a standard of fairness imposed on him by law, and ^d

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

LE JUGE STRAYER: Les requérantes sollicitent un bref de *certiorari* en vue de l'annulation d'une décision du sous-ministre du Revenu national, douanes et accise, en date du 15 juillet 1987 de faire ouvrir une enquête relativement au dumping présumé d'automobiles au Canada par les requérantes; un bref de prohibition en vue d'interdire audit sous-ministre de poursuivre l'enquête; un bref de *certiorari* en vue de l'annulation d'un renvoi fait par le sous-ministre le 15 juillet 1987 pour demander au Tribunal canadien des importations de se prononcer sur la question de savoir si les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping présumé a causé ou est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires; un bref de prohibition en vue d'interdire au Tribunal canadien des importations de donner son avis au sujet de ce renvoi; et un bref de *mandamus* en vue d'enjoindre au sous-ministre de fournir aux requérantes tous les documents dont il a tenu compte pour prendre sa décision d'ouvrir l'enquête, et en vue de permettre aux requérantes de faire des observations avant qu'une nouvelle décision puisse être rendue quant à l'ouverture d'une telle enquête. Le Tribunal canadien des importations s'est prononcé sur le renvoi, comme la loi le lui prescrivait, le 14 août 1987, c'est-à-dire pendant l'audition de la présente demande. Il a jugé que les éléments de preuve indiquaient effectivement, de façon raisonnable, l'existence d'un préjudice sensible. ^e

À la fin de l'audition de la présente requête, j'ai prononcé son rejet et j'ai mentionné que j'en donnerais les motifs plus tard. Les voici. ^f

Essentiellement, les requérantes soutiennent que le sous-ministre du Revenu national, douanes et accise, n'a pas respecté une règle d'équité que lui imposait la loi, et qu'il a agi sans avoir la compé-

that he has acted without jurisdiction or in error of law in reaching the decisions he has reached.

First with respect to the allegation of denial of fairness, this has two aspects: fairness in relation to the decision to initiate an investigation, and fairness in relation to the making of the reference to the Canadian Import Tribunal.

With respect to the decision to initiate an investigation, the basic complaint of the applicants is that they were denied fairness because they were not informed prior to that decision that the Deputy Minister had received a complaint and was considering the possibility of an investigation, and thus they were denied the opportunity to make submissions to the Deputy Minister prior to his decision being taken. On June 1, 1987 General Motors of Canada Limited and Ford Motor Company filed a complaint respecting the alleged dumping by the Hyundai companies. The complainants were advised by a letter of June 19, 1987 that the complaint was properly documented. The decision to initiate an investigation was issued by T. C. Greig, Assistant Deputy Minister, Customs Programme on July 15, 1987 and at that time the applicants were informed of the decision to investigate. On the same date the reference was made to the Canadian Import Tribunal and the applicants were also advised of it. Since that date the applicants have made certain written representations to the Deputy Minister in relation to the question of dumping, the matter in respect of which the investigation is continuing. Depending on the results of that investigation, the Deputy Minister may make a preliminary determination of dumping pursuant to subsection 38(1) of the *Special Import Measures Act*, S.C. 1984, c. 25.

It is clear that the statute does not require that any notice be given by the Deputy Minister to persons in the position of the applicants prior to a decision being taken under subsection 31(1) of the Act to initiate an investigation. I so decided in the case of *Chisholm (Ronald A.) Ltd. v. Canada (Deputy Minister of National Revenue for Cus-*

tence voulue ou a commis une erreur de droit dans les décisions auxquelles il est arrivé.

Tout d'abord il y a deux aspects à envisager en ce qui concerne l'allégation de déni de justice: premièrement la question de la justice quant à la décision d'ouvrir une enquête et deuxièmement la question de la justice dans le cas du renvoi fait au Tribunal canadien des importations.

En ce qui a trait à la décision d'ouvrir une enquête, les requérantes prétendent essentiellement qu'elles ont été victimes d'un déni de justice parce que, avant de prendre cette décision, on ne les a pas informées que le sous-ministre avait reçu une plainte et qu'il envisageait la possibilité d'ouvrir une enquête, et elles se plaignent par conséquent de ne pas avoir pu présenter des observations au sous-ministre avant qu'il prenne sa décision. Le 1^{er} juin 1987, les sociétés General Motors of Canada Limited et Ford Motor Company ont déposé une plainte relativement au dumping auquel se seraient livrées les compagnies Hyundai. Les plaignantes ont été avisées par une lettre en date du 19 juin 1987 que le dossier de leur plainte était complet. C'est T. C. Greig, sous-ministre adjoint aux programmes des douanes, qui a communiqué, le 15 juillet 1987, la décision d'ouvrir une enquête, et les requérantes en ont été informées à ce moment-là. Il y a eu renvoi au Tribunal canadien des importations le même jour, et les requérantes en ont également été avisées. Depuis cette date, les requérantes ont présenté certaines observations écrites au sous-ministre sur la question du dumping qui continue de faire l'objet d'une enquête. Selon les conclusions de cette enquête, le sous-ministre peut rendre une décision provisoire de dumping conformément au paragraphe 38(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, S.C. 1984, chap. 25.

Il est évident que la loi n'exige pas du sous-ministre qu'il donne un avis aux personnes qui se trouvent dans la situation des requérantes, avant qu'une décision d'ouvrir une enquête soit prise sous le régime du paragraphe 31(1) de la Loi. C'est ainsi que j'en ai jugé dans l'affaire *Chisholm (Ronald A.) Ltd. c. Canada (Sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise)* et

*toms and Excise) et al.*¹ and have nothing to add to the reasons stated there.

I also held in the *Chisholm* case that the statute implicitly excluded any possible common law duty of fairness involving notice to importers before a decision is taken to initiate an investigation. I remain of that view. I would add that in my view the decision whether or not to launch an investigation is a "threshold" decision for the Deputy Minister, an administrative act in respect of which he can fix his own procedure subject to any requirements of the Act.² At this preliminary stage prior to a decision being taken to initiate an investigation, no rights or interests of the applicants are being determined.³ Nothing which has any direct impact on the applicants will happen unless a preliminary determination of dumping is made by the Deputy Minister under section 38. Prior to that determination the applicants have already had an opportunity to make certain submissions in writing to the Deputy Minister. If the Deputy Minister does make such a preliminary determination, the applicants concede that they would have the opportunity for the making of both written and oral submissions to the Deputy Minister or his representative, and an opportunity for a dialogue with such person, all prior to any final determination of dumping being made pursuant to section 41 of the Act. Also, following any preliminary determination which may be made, the Tribunal would be required under section 42 to make an inquiry with respect to whether the dumping referred to in the preliminary determination has caused or is likely to cause material injury to the production in Canada of like goods. The jurisprudence is clear that during the conduct of this inquiry the Tribunal must hold a hearing, as referred to in section 75 of the Act, at which all parties including the applicants will have an opportunity of knowing and meeting any case against them. While there will be some direct effect on the complainants if a preliminary determination of dumping is made, in that a provisional duty may then be imposed under

*autre*¹ et je n'ai rien à ajouter aux motifs prononcés dans ce cas.

Dans l'affaire *Chisholm*, j'ai également conclu que la loi écartait implicitement toute obligation d'agir équitablement fondée sur la *common law* relativement à la notification d'un avis aux importateurs avant que soit prise la décision d'ouvrir une enquête. Je continue d'être de cette opinion. J'ajouterais qu'à mon avis, la décision d'ouvrir ou non une enquête est une décision «préliminaire» en ce qui concerne le sous-ministre, un acte administratif pour lequel il peut établir sa propre procédure sous réserve des prescriptions de la Loi.² Aucun droit ou intérêt concernant les requérantes n'est défini à cette étape antérieure à la décision d'ouvrir une enquête.³ Il n'y aura aucune répercussion directe sur les requérantes à moins qu'une décision provisoire de dumping ne soit rendue par le sous-ministre conformément à l'article 38. Avant que cette décision soit rendue, les requérantes ont déjà eu la possibilité de présenter des observations par écrit au sous-ministre. Si ce dernier rend effectivement une telle décision provisoire, les requérantes admettent qu'elles auraient la possibilité de présenter des observations tant par écrit que verbalement au sous-ministre ou à son représentant et de s'entretenir avec cette personne, et ce, avant qu'une décision finale de dumping soit rendue en application de l'article 41 de la Loi. De plus, à la suite de toute décision provisoire qui pourrait être rendue, le Tribunal serait tenu, en vertu de l'article 42, d'enquêter sur la question de savoir si le dumping auquel la décision provisoire fait allusion a causé ou est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires. Il ressort clairement de la jurisprudence que, durant le déroulement de cette enquête, le Tribunal doit tenir une audience, ainsi qu'il est indiqué à l'article 75 de la Loi, au cours de laquelle toutes les parties, y compris les requérantes, auront la possibilité de prendre connaissance de tout élément de preuve en leur défaveur et de le réfuter. Certes, il y aura des répercussions

¹ (1986), 1 F.T.R. 1.

² See e.g., *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. v. Frank W. Horner Ltd.* (1983), 79 C.P.R. (2d) 1, at p. 12 (F.C.A.).

³ See e.g., *Irvine v. Canada (Restrictive Trade Practices Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 181, at pp. 231-232.

¹ (1986), 1 F.T.R. 1.

² Voir par exemple *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. c. Frank W. Horner Ltd.* (1983), 79 C.P.R. (2d) 1, à la p. 12 (C.A.F.).

³ Voir par exemple *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, aux p. 231 et 232.

section 8 of the Act [as am. by S.C. 1986, c. 1, s. 196], if ultimately they succeed in their representations to the Deputy Minister after that preliminary determination, and prior to his final determination, or if they succeed before the Canadian Import Tribunal with respect to the question of material injury, then they will be entitled to a refund of the provisional duty with interest. Alternatively, they can avoid paying any provisional duty by posting a bond. There may be some interim inconvenience which may well indeed have some unfavourable commercial consequences, but this will only commence after a preliminary determination of dumping (prior to which they have already had some opportunity to make representations to the Deputy Minister) and will be of a temporary nature only. As counsel for the respondents pointed out, such temporary consequences, while somewhat unfortunate, are not dissimilar to the consequences which may flow from a civil action being commenced in the courts against any business man or company even if the action ultimately fails. To this I would add that the prejudicial consequences are likely a good deal less than what would flow from the laying of a criminal charge against any person, even if that charge is ultimately dismissed. Yet the common law requirement of fairness has not been taken to mean that a person must be consulted before the police undertake an investigation of him with a view to possible charges being laid, nor does it require him to have an opportunity to make submissions before a charge is laid. Therefore I am unable to find any common law fairness requirement on the Deputy Minister to advise the applicants before an investigation is launched into their alleged dumping, or to conduct a full hearing before a preliminary determination of dumping is made.

directes sur les plaignantes si une décision provisoire de dumping est rendue, car des droits provisoires pourront alors être imposés en vertu de l'article 8 de la Loi [mod. par S.C. 1986, chap. 1, art. 196], mais si en fin de compte elles réussissent à faire valoir leurs observations auprès du sous-ministre à la suite de cette décision provisoire, mais avant sa décision finale, ou si elles obtiennent gain de cause devant le Tribunal canadien des importations sur la question du préjudice sensible, elles auront alors le droit d'être remboursées de ces droits provisoires avec intérêt. Sinon, elles peuvent éviter de payer des droits provisoires en versant une caution. Il y aura peut-être des inconvénients temporaires pouvant entraîner en effet des conséquences défavorables sur le plan commercial, mais cette situation ne se produira qu'après le prononcé d'une décision provisoire de dumping (alors qu'elles auront déjà eu la chance de faire des observations auprès du sous-ministre) et ne durera que temporairement. Comme les avocats des intimés l'ont signalé, ces conséquences temporaires, bien qu'elles soient quelque peu malheureuses, ne diffèrent pas des conséquences qui peuvent découler d'une poursuite civile intentée devant les tribunaux contre un homme d'affaires ou une compagnie même si la poursuite est finalement rejetée. Ce à quoi j'ajouterais que ces conséquences sont probablement beaucoup moins préjudiciables que celles qui résulteraient du dépôt d'une accusation criminelle contre une personne, même si cette accusation devait finalement être rejetée. L'obligation d'agir équitablement fondée sur la *common law* ne signifie toutefois pas qu'une personne doit être consultée avant que des policiers entreprennent une enquête à son sujet en vue de porter éventuellement des accusations ni que cette personne doit avoir la possibilité de soumettre des observations avant qu'une accusation soit portée. Je ne puis donc pas conclure que le sous-ministre doit, selon le principe d'équité fondé sur la *common law*, informer les requérantes avant l'ouverture d'une enquête relativement au dumping qui leur est imputé ou tenir une audience complète avant que soit rendue une décision provisoire de dumping.

The applicants also contended that, even if the common law did not require such a process, such is

Les requérantes ont également soutenu que, même si la *common law* n'imposait pas de telles

required by the *Canadian Bill of Rights*.⁴ They rely on paragraph 2(e) which provides that every law of Canada shall be construed and applied so as not to

2. ...

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

For the reasons set out above I do not believe that any "rights and obligations" of the applicants were involved in the decision to initiate an investigation. Even the conduct of the investigation itself does not as such involve rights and obligations, nor does it give rise to the right to a fair hearing under paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.⁵

Another contention of the applicants which really amounts to alleged denial of natural justice or fairness is that there is a reasonable apprehension of bias on the part of the Deputy Minister of National Revenue. It might first be observed that this is put forward as a ground for quashing the decision of the Deputy Minister and for prohibiting the investigation. The principal basis for the alleged apprehension of bias is that the Deputy Minister decided to initiate the investigation only against the applicants' goods without including those of other importers or without including all automobiles imported from Korea. It was agreed during argument that while in the majority of investigations the subject-goods for investigation are selected by reference to a particular country rather than a particular company, investigations related to products of one company alone are not unknown: in the past out of some forty investigations launched, four prior to this one have been related to a single company. The broader implication of the allegation of bias seems to be that the Deputy Minister has relied heavily on the terms of the complaint for the purpose of defining the subject-goods and for the information on which he relied to launch the investigation. I can see here no evidence of actual bias nor is there evidence that would support an allegation of reasonable apprehension of bias. It is not entirely surprising that an investigation is launched on the basis of the particular complaint which has been made. The whole

⁴ R.S.C. 1970, Appendix III.

⁵ *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12.

mesures, la *Déclaration canadienne des droits*⁴ l'exige. Elles s'appuient sur l'alinéa 2e), qui prévoit que nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

^a 2. ...

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

^b Pour les motifs exposés ci-dessus, je ne crois pas que des «droits et obligations» étaient en cause dans la décision d'ouvrir une enquête. Même le déroulement de l'enquête elle-même ne met pas en cause comme tel des droits et des obligations ni ne donne lieu au droit à une audition impartiale conféré par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*⁵.

^c Selon une autre prétention des requérantes qui équivaut vraiment à une allégation de déni de justice naturelle, il y a lieu de craindre que le sous-ministre du Revenu national fasse preuve de partialité. On pourrait d'abord faire remarquer que ce point est présenté comme un motif d'annulation de la décision du sous-ministre et d'interdiction de l'enquête. La crainte présumée de partialité repose principalement sur le fait que le sous-ministre a décidé de ne faire porter l'enquête que sur les marchandises des requérantes sans y inclure celles d'autres importateurs ou sans y inclure toutes les automobiles importées de Corée. Il a été convenu au cours des plaidoiries que, bien que dans la majorité des enquêtes les marchandises qui en font l'objet soient choisies en fonction d'un pays en particulier plutôt qu'en fonction d'une compagnie précise, il existe des cas où l'enquête porte sur les produits d'une seule et même compagnie: par le passé, sur quelque quarante enquêtes ouvertes, quatre ont porté sur une seule compagnie. Il semble que l'allégation de partialité implique surtout que le sous-ministre s'est fondé en grande partie sur le libellé de la plainte pour définir les marchandises visées et qu'il s'est fié aux renseignements obtenus pour décider d'ouvrir l'enquête. Je ne puis voir là aucune preuve de véritable partialité et il n'y a aucun élément de preuve qui supporterait une allégation de crainte raisonnable de partialité. Il n'est pas tout à fait surprenant qu'une enquête soit ouverte sur le fondement de la plainte

⁴ S.R.C. 1970, Appendice III.

⁵ *Guay v. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12.

purpose of the investigation is to determine whether the complaint is supportable in fact and law.

With respect to the alleged denial of fairness in the making of the reference to the Canadian Import Tribunal, the same considerations generally apply. The reference was made in accordance with the Act which clearly did not permit input to the reference from persons such as the applicants once a decision was taken to initiate an investigation. The Deputy Minister by section 34 is only required to give notice of an investigation to an importer once the decision is taken to hold the investigation, and by that section he is required, if he wishes to make a reference to the Tribunal with respect to material injury, to make such reference on the same day. By section 37 he is required to provide to the Tribunal such information and material on the subject as he then has and the Tribunal is required to give its opinion on the basis of that material and nothing else. This excludes the possibility that the importer will have had notice of the investigation in time to make submissions which might be in the hands of the Deputy Minister at the time of his decision to initiate an investigation so as to make it part of the material that he would provide to the Tribunal for purposes of the reference. For reasons stated earlier I am unable to find any implied common law obligation on the Deputy Minister to allow the importer to make representations prior to the reference. The reference is not determinative of anything. It seeks an expression of opinion from the Tribunal. No decision affecting rights or obligations will be made by the Tribunal unless and until the Deputy Minister makes a preliminary determination of dumping and the Tribunal conducts an inquiry under section 42. During such an inquiry there will be a hearing by the Tribunal at which the importer will have full rights to participate. For the same reason it follows that there is no violation of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

As noted earlier, the other attack made on the decision of the Deputy Minister to launch an investigation alleges errors of jurisdiction or of law.

First, it is contended that the evidence does not show that the Deputy Minister himself formed the

qui a été présentée. L'enquête vise effectivement à déterminer si la plainte est défendable en fait et en droit.

Les mêmes considérations s'appliquent de façon générale en ce qui concerne l'allégation de déni de justice relativement au renvoi fait au Tribunal canadien des importations. Ce renvoi a été effectué en conformité avec la Loi qui ne permettait manifestement pas la transmission de renseignements au Tribunal par des personnes telles que les requérantes une fois prise la décision d'ouvrir une enquête. En vertu de l'article 34, le sous-ministre est seulement tenu de donner un avis d'enquête à un importateur après que la décision a été prise de tenir une enquête et, s'il veut demander au Tribunal de se prononcer sur la question de l'existence d'un préjudice sensible, il est tenu d'en faire la demande le même jour. L'article 37 lui enjoint de fournir au Tribunal tous les renseignements et pièces y afférents qu'il a alors en sa possession et le Tribunal doit, quant à lui, donner son avis en se fondant sur ces renseignements et sur rien d'autre. Ces dispositions écartent la possibilité que l'importateur reçoive un avis d'enquête à temps pour soumettre des observations dont pourrait disposer le sous-ministre au moment de prendre sa décision d'ouvrir une enquête de façon à pouvoir les verser au dossier qu'il fournirait au Tribunal aux fins du renvoi. Pour des raisons déjà mentionnées, je ne puis pas conclure que le sous-ministre est tenu implicitement, selon la *common law*, de permettre à l'importateur de faire des observations avant le renvoi. Ce dernier n'établit rien. Il ne vise qu'à obtenir un avis du Tribunal. Celui-ci ne rendra aucune décision concernant des droits ou obligations à moins que le sous-ministre ne rende une décision provisoire de dumping et que le Tribunal ne mène une enquête suivant l'article 42. Dans le cadre d'une telle enquête, le Tribunal doit tenir une audience à laquelle l'importateur pourra participer de plein droit. Il s'ensuit, pour la même raison, qu'il n'y a pas eu violation de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, l'autre objection formulée contre la décision du sous-ministre d'ouvrir une enquête repose sur des erreurs de compétence ou de droit.

Il est d'abord allégué que les éléments de preuve n'indiquent pas que le sous-ministre s'est lui-même

opinion required under subsection 31(1) before he could launch an investigation; or alternatively, that the person who did form that opinion was not properly delegated to do so. I think I need go no farther than deal with the second point because I think it is clear that the decision to initiate an investigation was taken by T. C. Greig, Assistant Deputy Minister, that he formed the requisite opinion, and that he was properly delegated to do so. His decision of July 15 does not, it is true, expressly state that he formed the necessary opinion that there was some evidence of dumping and of material injury. Nevertheless it states

Pursuant to section 31 of the *Special Import Measures Act* and as authorized by the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise, I hereby initiate an investigation with respect to . . .

It is clear that he is exercising the Deputy Minister's powers under section 31. That power can only be exercised on condition that the requisite opinion is formed. It is not necessary for the decision-maker to spell out that he has formed the requisite opinion if he states that he is taking the decision for which such an opinion is a prerequisite. Further, it is clear that the Deputy Minister's authority under subsection 31(1) was properly delegated to him. Subsection 2(9) of the *Special Import Measures Act* [as added by S.C. 1985, c. 14, s. 4], as amended, provides that:

2. . . .

(9) Any power, duty or function of the Deputy Minister under this Act may be exercised or performed by any person authorized by him to do so and, if so exercised or performed, shall be deemed to have been exercised or performed by the Deputy Minister.

By a written designation of persons authorized by the Deputy Minister to exercise his functions under the Act, dated May 19, 1987, there was delegated to this Assistant Deputy Minister the Deputy Minister's function or duty under subsection 31(1) to

. . . cause an investigation to be initiated respecting the dumping or subsidizing of any goods.

Read in conjunction with subsection 31(1), this can only be taken to mean that the Assistant Deputy Minister could do the things which the Deputy Minister could do under subsection 31(1), subject to the same conditions upon which the

formé l'opinion requise par le paragraphe 31(1) avant qu'il puisse ouvrir une enquête; ou bien que la personne qui s'est formée cette opinion n'avait pas vraiment reçu le pouvoir de le faire. J'estime devoir me limiter au deuxième point car il est évident que la décision d'ouvrir une enquête a été prise par le sous-ministre adjoint T. C. Greig, que celui-ci s'est fait l'opinion requise et qu'il avait vraiment reçu le pouvoir de le faire. Dans sa décision du 15 juillet, il n'est pas indiqué expressément, il est vrai, qu'il s'est formé l'opinion requise selon laquelle il y avait certains éléments de preuve relatifs à l'existence d'un dumping et d'un préjudice sensible. Il déclare néanmoins:

^c [TRADUCTION] Conformément à l'article 31 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* et à l'autorisation du sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, j'ouvre par les présentes une enquête relativement à . . .

^d Il est évident qu'il exerce alors les pouvoirs conférés au sous-ministre par l'article 31, ce qu'il ne peut faire qu'après s'être formé l'opinion requise. Il n'est pas nécessaire que le décideur explique clairement qu'il s'est formé l'opinion requise s'il déclare qu'il prend la décision pour laquelle une telle opinion est une condition préalable. De plus, il est manifeste que le pouvoir conféré au sous-ministre par le paragraphe 31(1) lui a été délégué en bonne et due forme. Le paragraphe 2(9) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* [ajouté par S.C. 1985, chap. 14, art. 4] prévoit, dans sa version modifiée, que:

2. . . .

^e (9) Les pouvoirs ou fonctions conférés au sous-ministre par la présente loi peuvent être exercés par toute personne qu'il autorise à agir ainsi. Les pouvoirs ou fonctions exercés ainsi sont réputés l'avoir été par le sous-ministre.

^f Dans un document en date du 19 mai 1987 désignant les personnes autorisées par le sous-ministre à exercer les fonctions qui lui sont conférées par la Loi, était délégué à ce sous-ministre adjoint la fonction ou le pouvoir conféré au sous-ministre par le paragraphe 31(1) de

^g [TRADUCTION] . . . faire ouvrir une enquête de dumping ou de subventionnement sur des marchandises.

^h Si on l'interprète conjointement avec le paragraphe 31(1), ce passage peut seulement vouloir dire que le sous-ministre adjoint exerçait les mêmes pouvoirs que le sous-ministre en vertu du paragraphe 31(1) et qu'il était assujéti aux mêmes condi-

Deputy Minister could do those things. This would include forming the requisite opinion. I need not go beyond this finding and deal with the application of the *Interpretation Act* [R.S.C. 1970, c. I-23] or the implied authority for delegation of statutory functions, although I would not wish to be taken to have rejected those grounds as support for what was done here.

Finally, the contentions related to alleged errors of jurisdiction or law essentially involve an attack on the terms of the decision to initiate an investigation and the reasons given therefor. A number of allegations of fact were brought forward to demonstrate that the Assistant Deputy Minister, acting on behalf of the Deputy Minister, had erred with respect to the definition of the class of goods allegedly dumped, the size of the market in Canada, future market trends, and the failure to segregate among cars sold in Canada those produced here and those imported. Essentially the applicants contend that the Deputy Minister or his representative failed to consider the relevant evidence and instead considered irrelevant evidence. It must first be emphasized, as I emphasized in the *Chisholm* case, that it is not the role of the Court to act as an appeal tribunal on the substance of the Deputy Minister's decision as to the facts. It would only be in circumstances where it could be shown that the Deputy Minister or his representative had very clearly committed an error of law, by failing to take into account the legally relevant issues or facts, or by basing his decision solely on facts or issues which as a matter of law were irrelevant, that a court might intervene to quash the decision. In such case, it could be said that the Deputy Minister had exceeded his jurisdiction by purporting to exercise powers which had been granted for a completely different purpose, or it could be said that he erred in law in so doing. The evidence establishes no such case here. At most, what the applicants have demonstrated is that the Deputy Minister might have defined the class of goods differently or might have taken into account other evidence, some of which was inconsistent with the evidence he apparently relied on and some of which was not really inconsistent. In certain cases, it is clear that there was other evidence before the Deputy Minister, as part of the complaint, of which he was aware even if he did not reflect it in his reasons for the decision. But he clearly had

tions, notamment celle de l'opinion requise. Je n'ai pas besoin d'en dire davantage et de traiter de l'application de la *Loi d'interprétation* [S.R.C. 1970, chap. I-23] ou du pouvoir implicite de déléguer des fonctions prévues par une loi, bien que je ne veuille pas qu'on considère que j'ai rejeté ces motifs parce qu'ils appuient ce qui a été fait en l'espèce.

Enfin, les prétentions relatives aux erreurs présumées de droit ou de compétence visent essentiellement à contester les modalités de la décision d'ouvrir une enquête et les motifs donnés à cet égard. Un certain nombre d'allégations de fait ont été avancées pour démontrer que le sous-ministre adjoint, en agissant pour le compte du sous-ministre, a commis des erreurs en ce qui concerne la définition de la catégorie de marchandises prétendument sous-évaluées, l'ampleur du marché au Canada, les tendances futures du marché et le fait de ne pas établir de distinction parmi les autos vendues au Canada entre celles qui sont produites ici et celles qui sont importées. Les requérantes soutiennent essentiellement que le sous-ministre ou son représentant n'a pas tenu compte des éléments de preuve pertinents et qu'il a plutôt pris en considération des éléments de preuve non pertinents. Il faut d'abord souligner, ainsi que je l'ai fait dans l'affaire *Chisholm*, que ce n'est pas le rôle de la Cour d'agir à titre de tribunal d'appel pour connaître le fond de la décision du sous-ministre relativement aux faits. Ce serait uniquement dans le cas où il pourrait être démontré que le sous-ministre ou son représentant a manifestement commis une erreur de droit, en ne prenant pas en considération les questions de droit ou de fait pertinentes ou en fondant sa décision seulement sur des faits ou des questions qui n'étaient pas pertinents sur le plan juridique, qu'un tribunal pourrait intervenir et annuler la décision. Dans un tel cas, on pourrait dire que le sous-ministre a outrepassé sa compétence en prétendant exercer des pouvoirs qui avaient été conférés dans un but totalement différent, ou on pourrait dire qu'il a commis une erreur de droit en agissant ainsi. Les éléments de preuve n'indiquent rien de tel en l'espèce. Tout au plus, les requérantes ont démontré que le sous-ministre aurait pu fixer autrement la catégorie de marchandises ou aurait pu tenir compte d'autres éléments de preuve, dont certains n'étaient pas compatibles avec les éléments de preuve sur lesquels il s'est

some evidence before him upon which he could base his conclusion that an investigation should be initiated and there was certainly no basis for saying that he acted on clearly irrelevant considerations. It must be kept in mind at all times that the decision in question here was one to initiate an investigation. That implies an interim decision which is to be tested by full examination of the facts and law, a process in which at the proper time the persons being investigated have an opportunity to state their position.

It is indeed surprising that applications such as this are brought to seek judicial review of initial factual determinations made by the Deputy Minister, where it is clear that the Deputy Minister had before him some evidence upon which he could find as he did. In my view such applications involve an ill-conceived attempt to judicialize an administrative, pre-investigative process.

It is therefore obvious that the applications for *certiorari* and prohibition concerning the initiation and continuation of the investigation by the Deputy Minister must be dismissed. With respect to the order of reference to the Canadian Import Tribunal, the application to quash that order has probably become moot because the Tribunal has already given its opinion but in any event I have for the reasons given dismissed the application to quash the reference. For the same reason I dismissed the application for prohibition against the Tribunal asked for in paragraph 5 of the notice of motion because in my view the reference was proper and authorized by law. Again, this request for relief has become moot since the Tribunal has already rendered its opinion. With respect to the application for an order requiring the Deputy Minister to give the applicants all the material considered by him in making his decision to initiate an investigation, for the reasons given I am satisfied that the applicants are not entitled to such ma-

apparemment fondé et dont certains n'étaient pas vraiment incompatibles. Dans certains cas, il est évident qu'il existait d'autres éléments de preuve dont disposait le sous-ministre, dans le cadre de la plainte, et dont il était au courant même s'il n'en a pas fait mention dans les motifs de sa décision. Mais il disposait clairement de certains éléments de preuve sur lesquels il pouvait se fonder pour conclure qu'une enquête devait être ouverte et il n'existait sûrement aucune raison de dire qu'il a agi selon des considérations nettement non pertinentes. Il faut toujours se rappeler qu'il s'agissait en l'espèce de décider d'ouvrir une enquête. Cela implique une décision provisoire qui doit faire l'objet d'un examen complet des faits et du droit, processus durant lequel les personnes sur lesquelles on enquête ont, au moment opportun, la possibilité de faire connaître leur position.

Il est en effet surprenant que des demandes de ce genre soient présentées en vue d'obtenir un contrôle judiciaire sur des décisions préliminaires basées sur des faits et rendues par le sous-ministre, alors qu'il est manifeste que celui-ci disposait de certains éléments de preuve sur lesquels il pouvait se prononcer comme il l'a fait. J'estime que ces demandes constituent une tentative mal fondée de soumettre au contrôle judiciaire un processus administratif précédant une enquête.

Il est donc évident que les demandes de bref de *certiorari* et de bref de prohibition relativement à l'ouverture et à la poursuite de l'enquête par le sous-ministre doivent être rejetées. Quant au renvoi fait au Tribunal canadien des importations, la demande visant à le faire annuler a probablement perdu tout intérêt pratique car le Tribunal a déjà donné son avis, mais de toute façon j'ai rejeté, pour les motifs exposés, ladite demande visant à faire annuler le renvoi. Pour la même raison, j'ai rejeté la demande de bref de prohibition contre le Tribunal, demande qui figurait au paragraphe 5 de l'avis de requête, parce qu'à mon avis, le renvoi était pertinent et autorisé par la loi. Encore une fois, cette demande de redressement a perdu tout intérêt pratique étant donné que le Tribunal a déjà fait connaître son avis. Pour ce qui concerne la demande d'ordonnance dont le but est d'enjoindre au sous-ministre de fournir aux requérantes tous les documents dont il a tenu compte pour prendre sa décision d'ouvrir une enquête, je suis convaincu,

terial at this stage and prior to a decision being taken under subsection 31(1), and this is really the premise upon which such relief is sought.

The alternative relief is also inappropriate in that it would involve the Court in redefining the investigation. This would require the setting aside of decisions which the Deputy Minister was entitled to make and there is no basis for holding that he made those decisions without jurisdiction or in error of law. Such relief is therefore not justified.

The application has therefore been dismissed in its entirety, with costs.

pour les motifs donnés, que les requérantes n'ont pas le droit d'obtenir ces documents à cette étape-ci et avant qu'une décision soit rendue en conformité avec le paragraphe 31(1), et c'est vraiment là la prémisse sur laquelle se fonde ce recours.

L'autre recours est également irrecevable du fait qu'il amènerait la Cour à redéfinir l'enquête. Cela exigerait l'annulation des décisions que le sous-ministre avait le droit de prendre et rien ne permet de soutenir qu'il n'avait pas la compétence voulue pour prendre ces décisions ou qu'il a commis une erreur de droit en ce faisant. Un tel recours n'est donc pas justifié.

La demande a donc été rejetée en entier, avec dépens.