

A-547-75

A-547-75

Seafarers International Union of Canada
(Appellant)

v.

Canadian National Railway Company (Respondent)

and

Canadian Pacific Limited (Appellant)

v.

Canadian National Railway Company (Respondent)

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Hyde D.J.—Montreal, January 20 and 23, 1976.

Judicial review and appeal—CTC deciding not to disallow proposed acquisition by respondent—Whether Commission erred in law in not disallowing the acquisition because CN lacked authority and in failing to consider other submissions—Whether Commission misinterpreted s. 27(4)(b) of National Transportation Act—Whether Commission failed to observe principle of natural justice, basing its decision on information not disclosed to objectors—National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 22, 27.

These appeals and section 28 application are against a decision of the Canadian Transport Commission not to disallow a proposed acquisition of interest in two transportation companies by respondent. Appellant *S.I.U.* submits that the Commission erred in law (1) because *CN* did not have the authority to enter into such transaction, and (2), in failing to consider other submissions it had made which could have led to the conclusion that the acquisition would be prejudicial to the public interest. Appellant *CP* submits that (3) the Commission erred in its interpretation of section 27(4)(b), acting on the assumption that it was to assess the effect of the acquisition on the objectors, not on the public interest and (4) the Commission failed to observe a principle of natural justice, basing its decision on information not disclosed to the objectors, depriving them of opportunity to make representations or adduce evidence.

Held, the appeals and section 28 application are dismissed. (1) Under section 27(4), the Commission must form an opinion on the consequences of the proposed acquisition, not on the conditions precedent to its legal validity. (2) The Commission, in rejecting the submissions, properly exercised its section 27(4) powers. (3) The Commission took a proper view of its powers under section 27(4). (4) If the Commission decides to hold a hearing under section 27(4), it is nothing more than part of its investigation. It does not transform the investigation into an adversary contest. The decision of the Commission to hold a

Le Syndicat international des marins canadiens
(Appelant)

a. c.

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (Intimée)

et

b

Canadien Pacifique Limitée (Appelante)

c.

c

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (Intimée)

Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, les 20 et 23 janvier 1976.

d

Examen judiciaire et appel—La CCT a décidé de reconnaître la proposition d'acquisition de l'intimée—La Commission a-t-elle commis une erreur de droit, en ne rejetant pas l'acquisition proposée parce que le CN n'avait pas le pouvoir de conclure une telle transaction et en ne considérant pas d'autres arguments avancés?—La Commission a-t-elle mal interprété l'article 27(4)(b) de la Loi nationale sur les transports?—La Commission a-t-elle enfreint un principe de la justice naturelle en fondant sa décision sur des renseignements non divulgués aux opposants?—Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 22 et 27.

f

Ces appels et la demande en vertu de l'article 28 visent la décision de la Commission canadienne des transports de reconnaître la proposition d'acquisition par l'intimée d'une participation dans deux compagnies de transport. L'appelant *S.I.M.C.* prétend que la Commission a commis une erreur de droit (1) parce que le *CN* n'avait pas le pouvoir de conclure une telle transaction et (2) parce qu'elle n'a pas considéré d'autres arguments qu'il a fait valoir et qui auraient mené à la conclusion que l'acquisition proposée était préjudiciable à l'intérêt public. L'appelante *CP* allègue (3) que la Commission a mal interprété l'article 27(4)(b) en décidant sur la base des conséquences de l'acquisition proposée à l'égard des opposants et non de l'intérêt public et (4) que la Commission a enfreint un principe de la justice naturelle en fondant sa décision sur des renseignements non divulgués aux opposants, les privant ainsi de la possibilité de faire des observations et d'apporter des preuves.

i

Arrêt: les appels et la demande en vertu de l'article 28 sont rejetés. (1) En vertu de l'article 27(4), la Commission doit se faire une opinion sur les conséquences de l'acquisition proposée et non sur les conditions préalables à sa validité en droit. (2) En rejetant les arguments avancés, la Commission a valablement exercé ses pouvoirs en vertu de l'article 27(4). (3) La Commission a correctement interprété ses devoirs en vertu de l'article 27(4). (4) Si la Commission décide de tenir une audition en vertu de l'article 27(4), cette audition ne constitue rien de plus qu'une partie de son enquête. Elle ne transforme pas l'enquête

j

public hearing could not create rights in the objectors that they would not otherwise have. Appellant's contention that the right to object under section 27(3) implies the right to be permitted to contradict any information bearing on the objection obtained by the Commission during its investigation, is based on the false premise that the making of an objection creates a *lis* or *quasi-lis* to which the objector is a party, and which cannot be resolved without the objector having been given opportunity to be heard. Under section 27, an objector can only object; the section does not give him the right to participate in a trial.

Per Le Dain J.: There is no general duty to disclose all material which is to form part of the basis of the decision, including information of which a tribunal may take official notice. The right to object conferred by section 27(3) on persons affected by a proposed acquisition implies that the investigation will be such as to afford a full and effective opportunity to such person to object. Apart from the interest of persons affected, there is a general public interest in providing an effective opportunity to object since that is the Commission's chief means of assuring itself of the necessary basis for its determination. What a full and effective opportunity to object will require will depend on the nature of the objection and issues it raises. It is not true that the Commission can disallow only if it decides that objections are valid. Once activated by an objection, the Commission is not confined to determining whether the objector has made a case. The issue is not to be determined as between the party proposing the acquisition and the objector; an objector is entitled to full opportunity to object, but not to meet every consideration that may form the basis of the decision.

Per Hyde D.J.: The investigation did not create a *lis* where objectors were entitled to have Commission records laid out for their examination. While there may be stages in the hearing where proceedings approach a *lis* between certain participants, in which the *audi alteram partem* rule might apply, it cannot be invoked here.

Board of Education v. Rice [1911] A.C. 179 and *Canadian National Railways Company v. Bell Telephone Company of Canada* [1939] S.C.R. 308, applied. *Magnasonic Canada Limited v. Anti-dumping Tribunal* [1972] F.C. 1239, distinguished. *Knapman v. Board of Health* (1957) 6 D.L.R. (2d) 81 and [1955] 3 D.L.R. 248 affirming [1954] 3 D.L.R. 760 and [1954] O.R. 360; *R. v. Ontario Racing Commission* [1971] 1 O.R. 400; *Blais v. Andras* [1973] F.C. 182; *Lazarov v. Secretary of State* [1973] F.C. 927; *Local Government Board v. Arlidge* [1915] A.C. 120; *Errington v. Minister of Health* [1935] 1 K.B. 249 and *Volkswagen Northern Ltd. v. Board of Industrial Relations* (1964) 49 W.W.R. 574, discussed. *B. Johnson and Co. (Builders) Ltd. v. Minister of Health* [1947] 2 All E.R. 395, agreed with.

APPEAL and judicial review.

en un débat contradictoire. La décision de la Commission de tenir une audition publique ne confère pas aux opposants des droits qu'ils n'auraient pas autrement. L'allégation des appelants que le droit de faire opposition en vertu de l'article 27(3) comporte le droit à la possibilité de contredire tout renseignement portant sur l'opposition, obtenu par la Commission au cours de son enquête, est fondée sur l'hypothèse erronée que la présentation d'une opposition crée un *lis* ou *quasi-lis* auquel est partie l'opposant, et qui ne peut être tranché sans que celui-ci ait pu se faire entendre. Aux termes de l'article 27, un opposant peut seulement faire opposition; cet article ne lui confère pas le droit à un débat contradictoire.

Le juge Le Dain: Il n'existe aucune obligation générale de divulguer tous les documents sur lesquels la décision sera fondée, comme notamment les renseignements dont un tribunal peut prendre formellement connaissance. Le droit prévu à l'article 27(3), permettant aux personnes visées par l'acquisition proposée de s'y opposer, implique que l'enquête doit leur donner l'entière possibilité de faire opposition d'une façon efficace. Outre l'intérêt des personnes visées, il est dans l'intérêt public général d'accorder la possibilité de s'opposer d'une façon efficace, car cela constitue le principal moyen dont la Commission dispose pour parvenir à une décision. Ce que représente l'entière possibilité de faire opposition de façon efficace dépend de la nature de l'opposition et des questions qu'elle soulève. Cela ne signifie pas que la Commission ne peut rejeter l'acquisition proposée que si elle conclut au bien-fondé des oppositions. Une fois que la Commission est saisie du dossier à la suite d'une opposition, ses pouvoirs ne se limitent pas à déterminer si l'opposant a prouvé ses allégations. Il ne s'agit pas de trancher un litige entre la partie se proposant de conclure l'acquisition et l'opposant; ce dernier a droit à l'entière possibilité de présenter son opposition de façon efficace, sans toutefois être fondé à répondre à tous les éléments sur lesquels pourrait être basée la décision.

Le juge suppléant Hyde: L'enquête n'a pas créé un *lis* où les opposants avaient le droit d'exiger que les dossiers soumis à la Commission leur soient remis pour examen. Bien que certaines étapes de l'audition se rapprochent d'un *lis* entre les parties, où peut s'appliquer la règle *audi alteram partem*, j'estime qu'en l'espèce on ne peut l'invoquer.

Arrêts appliqués: *Board of Education c. Rice* [1911] A.C. 179 et *La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Bell Telephone Company of Canada* [1939] R.C.S. 308. Distinction faite avec l'arrêt: *Magnasonic Canada Limited c. Le Tribunal antidumping* [1972] C.F. 1239. Arrêts analysés: *Knapman c. Board of Health* (1957) 6 D.L.R. (2^e) 81 et [1955] 3 D.L.R. 248 confirmant [1954] 3 D.L.R. 760 et [1954] O.R. 360; *R. c. Ontario Racing Commission* [1971] 1 O.R. 400; *Blais c. Andras* [1973] C.F. 182; *Lazarov c. Le Secrétaire d'État* [1973] C.F. 927; *Local Government Board c. Arlidge* [1915] A.C. 120; *Errington c. Minister of Health* [1935] 1 K.B. 249 et *Volkswagen Northern Ltd. c. Board of Industrial Relations* (1964) 49 W.W.R. 574. Arrêt approuvé: *B. Johnson and Co. (Builders) Ltd. c. Minister of Health* [1947] 2 All E.R. 395.

APPEL et examen judiciaire.

COUNSEL:

J. Nuss for Seafarers International Union of Canada.

M. S. Bistrisky for Canadian Pacific Limited. ^a

H. J. G. Pye, Q.C., and *G. M. Cooper* for Canadian National Railways.

G. W. Ainslie, Q.C., and *W. G. St. John* for Canadian Transport Commission. ^b

SOLICITORS:

Ahern, De Brabant, Nuss & Drymer, Montreal, for Seafarers International Union of Canada. ^c

Canadian Pacific Law Department, Montreal, for Canadian Pacific Limited.

Legal Department, Canadian National Railways, Montreal, for Canadian National Railways. ^d

Deputy Attorney General of Canada for Canadian Transport Commission. ^e

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

PRATTE J.: These are appeals by Seafarers International Union of Canada and Canadian Pacific Limited from the decision of the Canadian Transport Commission not to disallow the acquisition by the respondent of an interest in two transportation companies. The same decision was also attacked by Seafarers International Union of Canada under section 28 of the *Federal Court Act*. The two appeals and the section 28 application have been joined pursuant to an order of the Court made on November 25th, 1975. ^f

The decision under attack was made under section 27 of the *National Transportation Act*, which reads as follows:

27. (1) A railway company, commodity pipeline company, company engaged in water transportation, or person operating a motor vehicle undertaking or an air carrier, to which the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada extends, that proposes to acquire, directly or indirectly, an interest, by purchase, lease, merger, consolidation or otherwise, in the business or undertaking of any person whose principal business is transportation, whether or not such business or undertaking ^g

AVOCATS:

J. Nuss pour le Syndicat international des marins canadiens.

M. S. Bistrisky pour Canadien Pacifique Limitée.

H. J. G. Pye, c.r., et *G. M. Cooper* pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

G. W. Ainslie, c.r., et *W. G. St. John* pour la Commission canadienne des transports.

PROCUREURS:

Ahern, De Brabant, Nuss & Drymer, Montréal, pour le Syndicat international des marins canadiens.

Les services juridiques de Canadien Pacifique, Montréal, pour Canadien Pacifique Limitée.

Les services juridiques des chemins de fer nationaux du Canada, Montréal, pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

Le sous-procureur général du Canada pour la Commission canadienne des transports. ^h

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

LE JUGE PRATTE: Appel est interjeté par le Syndicat international des marins canadiens et Canadien Pacifique Limitée à l'encontre de la décision de la Commission canadienne des transports de reconnaître l'acquisition par l'intimée d'une participation dans deux compagnies de transport. Le Syndicat international des marins canadiens a aussi contesté cette décision en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Les deux appels et la demande en vertu de l'article 28 furent réunis conformément à une ordonnance de la Cour, rendue le 25 novembre 1975. ⁱ

La décision contestée se fonde sur l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*, dont voici le texte:

27. (1) Une compagnie de chemin de fer, une compagnie de pipe-line pour denrées, une compagnie de transport par eau, une personne exploitant une entreprise de transport par véhicule à moteur ou un transporteur par air, assujetti à la compétence législative du Parlement du Canada, qui se propose d'acquérir, directement ou indirectement, par achat, location à bail, fusion, consolidation ou autrement, un intérêt dans les affaires ou l'entreprise de toute personne principalement enga- ^j

is subject to the jurisdiction of Parliament, shall give notice of the proposed acquisition to the Commission.

(2) The Commission shall give or cause to be given such public or other notice of any proposed acquisition referred to in subsection (1) as to it appears to be reasonable in the circumstances, including notice to the Director of Investigation and Research under the *Combines Investigation Act*.

(3) Any person affected by a proposed acquisition referred to in subsection (1) or any association or other body representing carriers or transportation undertakings affected by such acquisition may, within such time as may be prescribed by the Commission, object to the Commission against such acquisition on the grounds that it will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

(4) Where objection is made pursuant to subsection (3), the Commission

(a) shall make such investigation, including the holding of public hearings, as in its opinion is necessary or desirable in the public interest;

(b) may disallow any such acquisition if in the opinion of the Commission such acquisition will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest;

and any such acquisition, to which objection is made within the time limited therefor by the Commission that is disallowed by the Commission, is void.

(5) Nothing in this section shall be construed to authorize any acquisition of an interest in any other company that is prohibited by any Act of the Parliament of Canada. 1966-67, c. 69, s. 20.

On July 31st, 1975, the Canadian National Railway Company gave notice to the Canadian Transport Commission of its intention to acquire part of the capital stock of two foreign transport companies. The Commission thereafter gave the notice required by section 27(2) and the two appellants, together with other persons claiming to be affected by the proposed acquisition, objected to the Commission against it. Acting through its Water Transport Committee, the Commission then conducted an investigation and, as part of that investigation, held a public hearing at which the two appellants and the other objectors were heard. At the conclusion of its investigation, the Commission decided not to disallow the proposed acquisition. It is against that decision that these proceedings are directed.

Counsel for Seafarers International Union of Canada submitted two arguments. He said that the Commission had erred in law in not disallowing the proposed acquisition on the ground that the

gée dans des opérations de transport, que ces affaires ou cette entreprise soient ou non soumises à la compétence du Parlement, doit donner à la Commission avis de l'acquisition proposée.

(2) La Commission doit donner ou faire donner l'avis public ou tel autre avis de toute acquisition proposée mentionnée au paragraphe (1) qui lui semble raisonnable dans les circonstances, y compris l'avis au directeur des enquêtes et recherches en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

(3) Toute personne visée par une proposition d'acquisition mentionnée au paragraphe (1) ou toute association ou autre organisme représentant les transporteurs ou des entreprises de transport visées par cette acquisition peut, dans le délai qui peut être prescrit par la Commission, s'opposer auprès de la Commission à cette acquisition en invoquant le motif qu'elle restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.

(4) Lorsqu'il est fait opposition en conformité du paragraphe (3), la Commission

a) doit faire l'enquête, comprenant notamment la tenue d'auditions publiques, qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt du public;

b) peut ne pas reconnaître une semblable acquisition si, de l'avis de la Commission, cette acquisition doit restreindre indûment la concurrence ou être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public;

et toute semblable acquisition, à laquelle il a été fait opposition dans le délai prévu à cette fin par la Commission et que la Commission n'a pas reconnue, est nulle.

(5) Rien au présent article ne doit s'interpréter comme autorisant l'acquisition d'un intérêt dans une autre compagnie lorsque cette acquisition est interdite par quelque loi du Parlement du Canada. 1966-67, c. 69, art. 20.

Le 31 juillet 1975, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a donné avis à la Commission canadienne des transports de son intention d'acquérir une participation dans le capital-actions de deux compagnies de transport étrangères. La Commission a par la suite donné l'avis prévu à l'article 27(2) et les deux appelants, de même que d'autres personnes prétendant être visées par ce projet, se sont opposées à cette acquisition auprès de la Commission. Agissant par l'intermédiaire de son comité des transports par eau, la Commission a mené une enquête et, dans le cadre de cette enquête, a tenu une audience publique à laquelle ont comparu les deux appelants et les autres opposants. Au terme de son enquête, la Commission décida de reconnaître l'acquisition proposée. C'est cette décision que visent les présentes procédures.

L'avocat du Syndicat international des marins canadiens a avancé deux arguments. Il a déclaré que la Commission avait commis une erreur de droit en ne rejetant pas l'acquisition proposée, car

Canadian National Railway Company did not have the statutory authority to enter into such a transaction. He also argued that the Commission had erred in law in failing to consider other submissions that he had made before the Commission since the consideration of those submissions, in his view, could have led the Commission to the conclusion that the proposed acquisition would be prejudicial to the public interest.

As we indicated at the hearing, we are of opinion that those two arguments are devoid of merit. Assuming that, as contended by counsel, the Commission failed to consider whether the corporate powers of the Canadian National Railway Company were sufficiently broad to enable it to enter into the proposed acquisition, such a failure would not, in our view, vitiate the decision of the Commission. Under section 27(4), the Commission must form an opinion on the consequences of the proposed acquisition not on the conditions precedent to its legal validity. We are also of opinion that the decision of the Commission is not vitiated by its failure to give effect to the other submissions that counsel had made. All those submissions tended to show that the proposed acquisition would be prejudicial to the public interest. They were considered by the Commission, which summarized them correctly in its decision. The Commission, however, rejected them because it found them to be either irrelevant or ill founded. In reaching such a conclusion, the Commission, in our view, properly exercised its powers under section 27(4). That section imposes on the Commission, not on this Court, the duty to form an opinion whether a proposed acquisition would be prejudicial to the public interest; in order to perform that duty, the Commission must determine what, in its view, are the requirements of the public interest.

Counsel for Canadian Pacific Limited also submitted two arguments which were, I must say, adopted by counsel for the other appellant.

He first contended that the Commission had erred in its interpretation of section 27(4)(b) of the *National Transportation Act*. In support of that contention, counsel referred to a passage of the decision under attack which, in his view, showed that the Commission had acted on the wrong assumption that it had, under section 27(4), to assess the effects of the proposed acquisition on

la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada n'avait pas le pouvoir de conclure une telle transaction. Il a aussi allégué que la Commission avait commis une erreur de droit en ne considérant pas d'autres arguments qu'il a fait valoir devant elle car, à son avis, si elle en avait tenu compte, elle aurait pu conclure que l'acquisition proposée était préjudiciable à l'intérêt public.

Comme nous l'avons indiqué à l'audience, nous sommes d'avis que ces arguments ne sont pas fondés. A supposer, comme le prétend l'avocat, que la Commission n'ait pas examiné la question de savoir si les pouvoirs de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada sont suffisamment larges pour l'autoriser à conclure l'acquisition proposée, nous estimons que ce défaut ne vicie pas la décision de la Commission. En vertu de l'article 27(4), la Commission doit se faire une opinion sur les conséquences de l'acquisition proposée et non sur les conditions préalables à sa validité en droit. Nous pensons aussi que le défaut de la Commission de tenir compte des autres arguments soulevés par l'avocat ne vicie pas sa décision. Ces arguments tendaient tous à démontrer que l'acquisition proposée serait préjudiciable à l'intérêt public. La Commission les a examinés et résumés correctement dans sa décision. Elle les a cependant rejetés, estimant qu'ils étaient ni pertinents, ni fondés. Nous sommes d'avis qu'en concluant de la sorte la Commission a validement exercé ses pouvoirs en vertu de l'article 27(4). Cet article confère à la Commission, et non à cette cour, le pouvoir de déterminer si l'acquisition proposée est préjudiciable à l'intérêt public; pour exécuter ce devoir, la Commission doit définir quelles sont, à son avis, les exigences de l'intérêt public.

L'avocat de Canadien Pacifique Limitée a aussi avancé deux arguments qui ont été repris par l'avocat de l'autre appellant.

En premier lieu, il a prétendu que la Commission avait mal interprété l'article 27(4)(b) de la *Loi nationale sur les transports*. Pour appuyer cette thèse, l'avocat a cité un extrait de la décision contestée qui, à son avis, démontre que la Commission s'est fondée sur une supposition erronée, savoir qu'elle devait, en vertu de l'article 27(4), évaluer les conséquences de l'acquisition proposée

the objectors rather than on the public interest. As was said at the hearing, we are of opinion that this argument is without foundation. When the passage of the decision to which counsel referred is read in its context, it becomes apparent that the Commission, in expressing itself as it did, did not intend to describe the extent of its duties under section 27(4). When the whole decision is read, it is apparent that the Commission took a correct view of its duties.

The second argument put forward by counsel for Canadian Pacific Limited was the only one on which the Court considered it necessary to hear counsel for the respondent and for the Commission. That argument is that the Commission failed to observe a principle of natural justice in that it based its decision on information which was not disclosed to the objectors who were thus deprived of the opportunity of making representations or adducing evidence in respect thereto.

That argument makes reference to the concluding paragraph of the decision under attack, which reads as follows:

Having said that, we have carefully weighed the evidence submitted in the course of the public hearing and fully considered other information which has come to our attention during our investigation of this proposed acquisition, and concluded that, within our frame of reference, there is nothing before us which demonstrates that this proposed acquisition will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. Accordingly, we do not disallow the proposed acquisition.

In support of his contention, counsel invoked the authority of many well known decisions where the courts have held that, in cases where a decision cannot be made by an authority without first giving to the party to be affected by it a fair opportunity to be heard, that party does not get the fair hearing to which he is entitled if the decision-making authority does not give him the opportunity to contradict evidence prejudicial to him that has been obtained by the authority.

In my view, it is not necessary to examine the decisions relied on by counsel on this point because a careful reading of section 27(3) and (4) of the *National Transportation Act* demonstrates that they have no application here.

Under section 27(3), the sole right of a person who is to be affected by a proposed acquisition is

à l'égard des opposants au lieu de l'intérêt public. Comme nous l'avons déclaré à l'audience, nous estimons que cet argument n'est pas fondé. D'après le contexte, il est clair qu'en s'exprimant de la sorte, la Commission n'entendait pas décrire l'étendue de ses pouvoirs en vertu de l'article 27(4). Il ressort de la lecture de l'ensemble de la décision que la Commission a correctement interprété ses devoirs.

Le second argument invoqué par l'avocat de Canadien Pacifique Limitée est le seul au sujet duquel la Cour a estimé nécessaire d'entendre les avocats de l'intimée et de la Commission. Selon cet argument, la Commission a enfreint un principe de la justice naturelle en fondant sa décision sur des renseignements non divulgués aux opposants, les privant ainsi de la possibilité de faire des observations et d'apporter des preuves à cet égard.

Cet argument se réfère au dernier paragraphe de la décision contestée, dont voici le texte:

Aussi, nous avons pesé avec soin toutes les preuves soumises au cours de l'audience publique et étudié à fond tous les renseignements qui nous ont été fournis au cours de notre enquête sur l'acquisition proposée, et avons conclu que, dans le cadre où nous devons considérer l'affaire, rien n'indique que l'acquisition proposée restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public. En conséquence, nous ne rejetons pas l'acquisition proposée.

A l'appui de cette allégation, les avocats ont invoqué une jurisprudence bien établie où les tribunaux ont jugé que, lorsqu'une autorité ne peut prendre une décision sans au préalable donner à la partie concernée une possibilité de se faire entendre d'une façon efficace, celle-ci ne bénéficie pas d'une audition équitable si l'autorité en question ne lui accorde pas la possibilité de réfuter les preuves qu'elle a obtenues et qui sont préjudiciables à la partie en cause.

J'estime inutile d'examiner les décisions citées par les avocats à cet égard, car une lecture attentive de l'article 27(3) et (4) de la *Loi nationale sur les transports* démontre qu'elles ne sont pas pertinentes en l'espèce.

Aux termes de l'article 27(3), le seul droit d'une personne visée par un projet d'acquisition est de s'y

to object to the Commission. Once an objection has been made, the duty of the Commission is to make the investigation that it considers necessary or desirable in the public interest so as to be able to form an opinion on the question whether the proposed acquisition will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. The purpose of the investigation made by the Commission is not merely to enable it to rule on the validity of the various arguments raised by the objectors in support of their objection; the duty of the Commission is to form an opinion on the effects of the proposed acquisition. If the Commission decides, under section 27(4)(a) to hold a public hearing, that hearing is nothing more than a part of the Commission's investigation. The decision to hold a public hearing does not have the effect of transforming the Commission's investigation into an adversary contest. I fail to see how the decision of the Commission to hold a public hearing could create, in favour of the objectors, rights that they would not otherwise have. The rights of an objector cannot vary according to the decision of the Commission to hold or not to hold a public hearing.

The right of a person to object under section 27(3) may imply the right to adduce evidence and submit representations in support of the objection. This point does not need to be decided in this case since it is common ground that the appellants were given that opportunity. The contention of the appellants is that the right to object under section 27(3) implies, in addition to the right to adduce evidence and make submissions in support of the objection, the right to be given an opportunity to contradict any information bearing on the objection obtained by the Commission during the course of its investigation. This contention, in my view, is based on the false premiss that the making of an objection under section 27(3) creates a *lis* or *quasi-lis* to which the objector is a party and which cannot be resolved without the objector having been given a fair opportunity to be heard.

In my opinion, the sole right of an objector under section 27 is the right to object against a proposed acquisition (with everything that this right may imply); that section does not give an objector the right to participate in a trial for the purpose of determining the validity of the objec-

opposer auprès de la Commission. Lorsqu'il est fait opposition, la Commission doit faire l'enquête qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt du public afin d'être en mesure de déterminer si l'acquisition proposée restreindra indûment la concurrence ou sera par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public. Le but de l'enquête tenue par la Commission ne consiste pas seulement à lui permettre de juger de la validité des divers arguments soulevés par les avocats des opposants à l'appui de leur opposition; la Commission est également tenue de se faire une opinion quant aux effets de l'acquisition proposée. Si la Commission décide de tenir une audition publique en vertu de l'article 27(4)a), cette audition ne constitue rien de plus qu'une partie de son enquête. La décision de tenir une audition publique ne transforme pas l'enquête de la Commission en un débat contradictoire. Je ne vois pas comment le fait de tenir une audition publique confère aux opposants des droits qu'ils n'auraient pas autrement. Les droits des opposants ne varient pas selon la décision de la Commission de tenir ou non une audition publique.

Le droit d'une personne de faire opposition, en vertu de l'article 27(3), peut impliquer le droit de présenter des preuves et des arguments à l'appui de l'opposition. Il est inutile de trancher cette question en l'espèce, car il est admis que les appelants ont eu cette possibilité. Selon les appelants, le droit de faire opposition en vertu de l'article 27(3) comporte, en plus du droit de présenter des preuves et des arguments à l'appui de leur opposition, le droit à la possibilité de contredire tout renseignement portant sur l'opposition, obtenu par la Commission dans le cours de son enquête. A mon avis, cette allégation est fondée sur l'hypothèse erronée que la présentation d'une opposition en vertu de l'article 27(3) crée un *lis* ou *quasi-lis* auquel est partie l'opposant et qui ne peut être tranché sans que celui-ci ait pu se faire entendre équitablement.

A mon avis, le seul droit d'un opposant en vue de l'article 27 est de s'opposer à l'acquisition proposée (avec tout ce que ce droit comporte); cet article ne confère pas à l'opposant le droit à un débat contradictoire en vue de déterminer la validité de l'opposition. Je dois ajouter que je ne vois

tion. I must add that I do not see in this legislative scheme anything that I consider unfair or contrary to natural justice.

For these reasons, I would dismiss the appeals and the section 28 application.

* * *

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

LE DAIN J.: I agree with the reasons of my brother Pratte and wish only to make some further observations concerning the issue of natural justice.

What is broadly in issue is the extent to which an administrative tribunal is obliged by the rules of natural justice to disclose to interested parties the material which it proposes to take into consideration as the basis of its decision. There is no general principle that can be formulated on this issue. Each case must be considered in the light of its particular circumstances and statutory context. The two general considerations involved—the right of an administrative tribunal to assemble the basis of decision in a variety of ways, and the right of interested parties to a fair opportunity to make their case—are succinctly expressed in the classic and oft quoted dictum of Lord Loreburn L.C., in *Board of Education v. Rice* [1911] A.C. 179, at 182: “They can obtain information in any way they think best, always giving a fair opportunity to those who are parties in the controversy for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to their view.”

Obviously, a tribunal of this kind, particularly where it is required, as here, to come to an opinion upon issues of policy, as well as fact and law, may, in the absence of statutory provision to the contrary, base its decision upon a variety of material, including, in addition to evidence and submissions at formal hearings, information and opinion gathered by other means, material of which it may take judicial or official notice, and its own accumulated expertise. As Duff C.J. expressed it in *Canadian National Railways Company v. The Bell Telephone Company of Canada* [1939] S.C.R. 308, at 317, with reference to the former Board of Railway Commissioners:

rien dans cette législation qui soit injuste ou contraire à la justice naturelle.

Pour ces motifs, je rejeterais les appels et la demande en vertu de l'article 28.

* * *

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

LE JUGE LE DAIN: Je souscris aux motifs de mon collègue le juge Pratte et n'entends ajouter que quelques commentaires sur la question de la justice naturelle.

Il s'agit, d'une façon générale, de déterminer jusqu'à quel point les règles de la justice naturelle obligent un tribunal administratif à communiquer aux parties intéressées les éléments sur lesquels il entend fonder sa décision. Aucune règle générale ne peut être formulée à ce sujet. Chaque cas doit être étudié à la lumière des circonstances particulières et du contexte législatif. Les deux principes de base concernés—le droit d'un tribunal administratif de réunir les éléments de base de sa décision de multiples façons et le droit d'une partie intéressée d'avoir la possibilité de présenter sa preuve d'une façon efficace—sont exprimés avec concision dans le dictum souvent cité du lord Chancelier Loreburn, dans l'arrêt *Board of Education c. Rice* [1911] A.C. 179, à la page 182: [TRADUCTION] «Il peut obtenir des renseignements de la manière qu'il juge la meilleure, en donnant toujours aux parties engagées dans la controverse une possibilité suffisante de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente portant préjudice à leur cause.»

De toute évidence, un tribunal de ce genre, particulièrement lorsqu'il doit, comme en l'espèce, se prononcer sur des questions de politique, de fait et de droit, peut, en l'absence de dispositions législatives à l'effet contraire, fonder sa décision sur divers éléments incluant, outre la preuve et les arguments présentés à l'audition, les renseignements et opinions obtenus autrement et dont il peut prendre connaissance formellement, et son expérience. Comme l'a déclaré le juge en chef Duff dans l'affaire *La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Bell Telephone Company of Canada* [1939] R.C.S. 308, à la page 317, au sujet de l'ancienne Commission des chemins de fer:

The Board is not bound by the ordinary rules of evidence. In deciding upon questions of fact, it must inevitably draw upon its experience in respect of the matters in the vast number of cases which come before it as well as upon the experience of its technical advisers. Thus, the Board may be in a position in passing upon questions of fact in the course of dealing with, for example, an administrative matter, to act with a sure judgment on facts and circumstances which to a tribunal not possessing the Board's equipment and advantages might yield only a vague or ambiguous impression.

What is not so clear is the extent to which a tribunal may in particular cases be obliged to disclose the evidence, information and opinion which it proposes to consider in coming to a decision. It can not be said that as yet the case law has given very clear indications as to the potential scope of this duty of disclosure. It is far from supporting the fullest possible literal application of the principle expressed by Lord Loreburn—"a fair opportunity to those who are parties in the controversy for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to their view".¹

Of course, a duty of disclosure only exists to the extent that the requirements of natural justice apply, or there is a duty to act fairly in a procedural as well as a substantive sense. What was said by Lord Loreburn in *Board of Education v. Rice* was said with reference to an administrative body having a duty to determine questions of law and

¹ de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (3rd ed.) 1973, pages 182-183, speaking of the duty with respect to the conduct of hearings of tribunals with broad powers concerning development of the basis of decision, states:

They are nevertheless obliged to act in accordance with natural justice. And this means that, in the absence of contrary intentment, they must not place a party at a disadvantage by depriving him of an adequate opportunity of commenting on material relevant to their decision if it is gleaned from an outside source or in the course of their own investigation, or from evidence given in earlier cases. As yet the case-law gives no clear indication of the extent to which they will be permitted to abstain from disclosing during the hearing their own expert opinions, or information relevant to the exercise of their discretion in so far as they can take public policy considerations into account. But it is thought that the courts will lean in favour of imposing judicial standards as far as practicable, so that if a party is misled as to the basis on which the tribunal is likely to decide and is thus placed at a material disadvantage in putting his case, he may be held to have been denied natural justice.

[TRADUCTION] La Commission n'est pas liée par les règles ordinaires de la preuve. En se prononçant sur des questions de fait, elle doit inévitablement faire appel à son expérience dans ce domaine, compte tenu des nombreux dossiers qui lui sont soumis, ainsi qu'à l'expérience de ses conseillers techniques. En conséquence, devant des questions de fait soulevées dans le cadre d'un problème administratif par exemple, il est possible que la Commission soit à même de poser avec certitude un jugement sur des faits et des circonstances qui ne laisseraient à un tribunal ne possédant pas les moyens ni les facilités de la Commission, qu'une impression vague et ambiguë.

Il reste cependant à déterminer jusqu'à quel point, dans des cas particuliers, un tribunal peut être tenu de communiquer les preuves, les renseignements et les opinions dont il entend tenir compte pour parvenir à une décision. La jurisprudence ne donne encore que peu d'indications précises quant à l'étendue éventuelle de ce devoir de divulgation. Elle est loin d'appliquer littéralement le principe énoncé par lord Loreburn—[TRADUCTION] «une possibilité suffisante de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente portant préjudice à leur cause».¹

Bien sûr, le devoir de divulgation n'existe que dans la mesure où s'appliquent les règles de la justice naturelle, ou lorsqu'il existe un devoir d'agir équitablement tant en matière de procédure qu'en droit positif. La déclaration de lord Loreburn dans *Board of Education c. Rice* concernait un organisme administratif investi du devoir de

¹ de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (3^e éd.) 1973, pages 182 et 183, à propos des devoirs relatifs à la conduite des audiences, par des tribunaux investis de pouvoirs très étendus en ce qui concerne l'élaboration du fondement de la décision, déclare:

[TRADUCTION] Ils sont néanmoins obligés d'agir conformément aux règles de la justice naturelle. Cela signifie qu'en l'absence de disposition contraire, ils ne peuvent désavantager une partie en lui refusant la possibilité de commenter de façon efficace les éléments pertinents à la décision si ceux-ci viennent de sources extérieures ou s'ils ont été obtenus au cours de leurs enquêtes ou à la suite de preuves soumises à l'occasion d'affaires antérieures. La jurisprudence ne donne encore aucune indication précise sur la portée de leur pouvoir de ne pas communiquer à l'audience les opinions de leurs propres experts ou les renseignements concernant l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire lorsqu'ils peuvent tenir compte de l'intérêt public. On estime cependant que les cours auront tendance à imposer, dans la mesure du possible, des normes judiciaires, de sorte que lorsqu'une partie est induite en erreur quant aux éléments sur lesquels le tribunal entend vraisemblablement fonder sa décision, et se trouve ainsi fort désavantagée pour présenter sa preuve, on peut conclure au déni de justice naturelle.

fact in a matter in which there could be said to be a controversy or opposite "sides"—in other words, a *lis*. In situations of this kind the courts have been increasingly disposed to recognize a duty to disclose reports of inspectors or others which are to form part of the basis of decision.² There has also been affirmation of the principle that a tribunal must not receive evidence or submissions from one of the parties behind the back of the other.³ In such cases, where individual rights or interests are to be affected by a decision it has been recognized that natural justice or fairness requires the disclosure of material that a party must be aware of if it is to have an opportunity to meet the case against it.

I know of no cases, however, supporting a general duty to disclose all of the material which is to form part of the basis of decision, including information of which a tribunal may take official notice. It would seem obvious that a tribunal cannot, as a practical matter, be expected to give notice of its own expertise, or in other words, the informed judgment and policy perspectives which are the result of its special qualifications and experience. Admittedly, the words "other information which has come to our attention during our investigation of this proposed acquisition" imply something different. They suggest information, and possibly evidence, that has been received by the Water Transport Committee in the course of and as a result of its investigation, but we do not know the nature of the "other information" to which the Committee makes reference in its conclusions, much less its relation to or bearing on the specific objections of the appellants.

² See, for example, *Knapman v. Board of Health for Saltfleet Township* [1954] O.R. 360, [1954] 3 D.L.R. 760 (affirmed [1955] 3 D.L.R. 248, and (1957) 6 D.L.R. (2d) 81); *R. v. Ontario Racing Commission* [1971] 1 O.R. 400, 15 D.L.R. (3d) 430; *Blais v. Andras* [1973] F.C. 182; *Lazarov v. Secretary of State of Canada* [1973] F.C. 927. In this respect, the courts appear to have moved some distance from the position adopted by the House of Lords in *Local Government Board v. Arlidge* [1915] A.C. 120, in which it was held that there was no right on an appeal to the Local Government Board to see the inspector's report of the public local inquiry because such a duty of disclosure would inhibit the candour of departmental communications.

³ See, for example, *Errington v. Minister of Health* [1935] 1 K.B. 249; *Volkswagen Northern Ltd. v. Board of Industrial Relations* (1964) 49 W.W.R. 574.

trancher des questions de droit et de fait, dans un domaine où l'on pouvait parler de controverse ou de parties adverses—en d'autres termes un *lis*. Dans de tels cas, les tribunaux tendent de plus en plus à reconnaître le devoir de communiquer les rapports d'inspecteurs ou les autres documents sur lesquels la décision sera fondée². On a aussi affirmé le principe qu'un tribunal ne doit pas recevoir les preuves ou arguments d'une partie en les dissimulant à l'autre³. Dans les cas où une décision peut influencer sur des droits ou intérêts individuels, on a reconnu que la justice naturelle, ou la justice, exige la communication des documents qu'une partie doit connaître afin de pouvoir se défendre d'une façon efficace.

Cependant, je ne connais aucun précédent établissant un devoir général de communiquer tous les éléments sur lesquels la décision sera fondée, y compris les renseignements dont le tribunal peut prendre connaissance formellement. Il semble manifeste qu'en pratique on ne peut s'attendre à ce qu'un tribunal révèle son expertise ou, en d'autres termes, fasse connaître les politiques générales résultant de ses qualifications et expériences particulières sur lesquelles est fondée son opinion avérée. De toute évidence, les mots «tous les renseignements qui nous ont été fournis au cours de notre enquête sur l'acquisition proposée» visent autre chose. Ils semblent porter sur des renseignements, et peut-être des preuves, soumis au comité des transports par eau au cours de son enquête, mais nous ne connaissons pas la nature de «ces renseignements» dont parle le comité dans sa conclusion et encore moins leur lien avec les oppositions spécifiques des appelants, ou leur portée.

² Voir, par exemple, *Knapman c. Board of Health for Saltfleet Township* [1954] O.R. 360, [1954] 3 D.L.R. 760 (arrêt confirmé à [1955] 3 D.L.R. 248, et (1957) 6 D.L.R. (2^e) 81); *R. c. Ontario Racing Commission* [1971] 1 O.R. 400, 15 D.L.R. (3^e) 430; *Blais c. Andras* [1973] C.F. 182; *Lazarov c. Le Secrétaire d'État du Canada* [1973] C.F. 927. A cet égard, il semble que les tribunaux se soient éloignés de la position adoptée dans la décision de la Chambre des lords *Local Government Board c. Arlidge* [1915] A.C. 120, où la cour a jugé qu'en appel devant le Local Government Board, on n'avait pas le droit de consulter le rapport de l'inspecteur dans le cadre de l'enquête locale publique, car le devoir de divulgation pourrait nuire au franc parler dans les communications gouvernementales.

³ Voir, par exemple, *Errington c. Minister of Health* [1935] 1 K.B. 249; *Volkswagen Northern Ltd. c. Board of Industrial Relations* (1964) 49 W.W.R. 574.

The appellants relied particularly on the decision of this Court in *Magnasonic Canada Limited v. Anti-dumping Tribunal* [1972] F.C. 1239, which held that the Anti-dumping Tribunal had not conducted the inquiry required by the statute because it had based its decision on information that was not disclosed to the parties. What was involved was an inquiry by the Tribunal as to whether the dumping of certain goods had caused, was causing or was likely to cause material injury to the production in Canada of like goods. As in this case, the inquiry consisted in part of a public hearing and in part of other forms of investigation.⁴ It was said by Jackett C.J., delivering the judgment of the Court [at page 1244]: “The feature of this type of ‘inquiry’ which is to be noted is that, while the ‘parties’ had full knowledge of the evidence adduced at the public hearing, they had no opportunity to know what other evidence and information was accepted by the Tribunal and had no opportunity to answer it or make submissions with regard thereto.”

The Court concluded as follows [at page 1249]:

Our conclusion is, therefore, that the Tribunal made the decision under attack without having conducted the inquiry required by the statute, in that it acted on information that was not put before it in the course of hearings by the Tribunal or a single member of the Tribunal such as were provided by the statute, with the result that no opportunity was given to the parties to answer such information (either as obtained or, where based on confidential communications, as communicated to them in some way that complied with section 29(3)) and no

⁴ The inquiry that was conducted was described by Jackett C.J. [at page 1244] as follows:

The “inquiry” in this case consisted, in part, of a public hearing, at which Magnasonic and other parties, all of whom were represented by counsel, adduced evidence and were given an opportunity to make submissions with reference to the evidence presented at such hearing. However, this hearing was conducted on the basis that no person would be required to give evidence against his will if he took the view that it was “confidential”. In part, the inquiry consisted in the receipt by a member or members of the Tribunal or by the staff of the Tribunal, otherwise than during a sittings, of confidential evidence requested by the Tribunal or sent to it voluntarily by the Deputy Minister or others. Finally, the inquiry consisted in visits paid by one or more members of the Commission or its staff to premises of Canadian manufacturers and one or more interviews also conducted by members or staff during the course of which visits and interviews evidence and information was obtained.

Les appelants se sont principalement fondés sur la décision de cette cour dans *Magnasonic Canada Limited c. Le Tribunal antidumping* [1972] C.F. 1239, où il fut arrêté que le Tribunal antidumping n'avait pas mené l'enquête exigée par la Loi parce qu'il avait statué d'après des renseignements non communiqués aux parties. Dans cette affaire, le Tribunal devait déterminer si le dumping de certaines marchandises avait causé, causait ou était susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables. Comme en l'espèce, l'enquête comportait une audience publique ainsi que d'autres formes d'investigations⁴. Le juge en chef Jackett, rendant le jugement de la Cour, déclarait [à la page 1244]: «Il faut remarquer que le trait caractéristique de ce genre d'«enquête» est que, bien que les ‘parties’ aient eu une connaissance complète de la preuve apportée lors de l'audience publique, elles n'avaient pas la possibilité de connaître quelles autres preuves ou renseignements le Tribunal avait acceptés et n'avaient pas la possibilité d'y répondre ou de faire valoir leurs prétentions à cet égard.»

La Cour a conclu comme suit [à la page 1249]:

En conséquence, nous sommes d'avis que le Tribunal a pris la décision attaquée sans avoir mené l'enquête exigée par la loi, dans la mesure où il a agi sur des renseignements qui ne lui avaient pas été communiqués au cours des audiences du Tribunal ou par un seul membre du Tribunal ainsi que le prévoit la loi; il s'ensuit que les parties n'ont pas eu la possibilité de répondre à ces renseignements (soit tels qu'ils avaient été obtenus ou, lorsqu'ils étaient fondés sur des communications confidentielles, tels que communiqués conformément à l'article

⁴ Le juge en chef Jackett [à la page 1244] décrit comme suit l'enquête en question:

Lors de la présente «enquête», il y a eu d'une part une audience publique devant laquelle la Magnasonic et les autres parties, toutes représentées par des avocats, ont apporté des éléments de preuve et ont eu la possibilité de faire valoir leurs prétentions à l'égard des preuves présentées. Toutefois il était entendu que, lors de cette audience, nul ne serait tenu de témoigner contre sa volonté s'il estimait qu'il devait divulguer des éléments «confidentiels». D'autre part, durant l'enquête un ou plusieurs membres du Tribunal ou le personnel du Tribunal, en dehors des séances, ont reçu la preuve confidentielle exigée par le Tribunal ou envoyée volontairement par le sous-ministre ou d'autres personnes. Enfin, durant l'enquête, un ou plusieurs membres de la Commission ou de son personnel se sont rendus dans les locaux des fabricants canadiens. Ils ont également fait une ou plusieurs entrevues au cours desquelles ils ont obtenu des éléments de preuve et des renseignements.

opportunity was given to the parties to make submissions with regard thereto.

The decision in the *Magnasonic* case appears to have been based essentially on the conclusion that the applicable statutory provisions indicated an intention that the necessary inquiry would be conducted by means of hearings at which the parties could be present and represented, and that as a necessary implication of this, any evidence or information that the Tribunal proposed to consider as the basis of its decision would be disclosed to the parties in the course of such hearings so that they would have an opportunity to answer, by evidence or argument, anything that they might consider prejudicial to their point of view. Jackett C.J. observed [at page 1247]: "A right of a party to 'appear' at a 'hearing' would be meaningless if the matter were not to be determined on the basis of the 'hearing' or if the party did not have the basic right to be heard at the hearing." And he further said [at pages 1248-49]:

We fully accept it that the Tribunal may conduct a programme of amassing information relevant to a matter before it. What, as it appears to us, the statute contemplates is that such material, to the extent that it seems useful, be built into the record of the matter during the course of the hearings in such manner as the Tribunal chooses provided that it is consistent with giving the "parties" an opportunity to be heard. (One obvious way is to have commission counsel who submits evidence and makes submissions in the same way as counsel for a party.)

The statutory right of objection and the statutory duty of investigation in the present case appear to be rather different in their essential nature. The Commission clearly has a discretion as to the kind of investigation it will make in a particular case and whether it will hold any public hearing at all, which is sufficient to distinguish its duty in respect of investigation from the view which the Court took of the statutory duty of inquiry in the *Magnasonic* case.

In my opinion, the right conferred by subsection (3) of section 27 of the *National Transportation Act* upon persons affected by a proposed acquisition to object to such acquisition on the ground that it will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest implies that the investigation conducted pursuant to subsection (4) will be such as to afford such persons a full and effective opportunity to make their objections.

29(3)) ni de faire valoir leurs prétentions à cet égard.

L'arrêt *Magnasonic* semble principalement fondé sur la conclusion que les dispositions pertinentes de la Loi révèlent l'intention d'instruire une enquête au moyen d'audiences auxquelles les parties peuvent comparaître et être représentées et que cela implique nécessairement la communication aux parties en cause, par le Tribunal, de toute preuve ou tout renseignement sur lequel il se propose de fonder sa décision, afin qu'elles puissent répondre, par témoignage ou plaidoirie, à tout ce qu'elles considèrent susceptible de porter préjudice à leur cause. A cet égard, le juge en chef Jackett soulignait [à la page 1247]: «Le droit d'une partie de 'comparaître' à une 'audience' n'aurait pas de portée réelle si la décision ne devait pas être fondée sur ladite 'audience' ou si la partie n'avait pas le droit fondamental d'y être entendue.» Puis il ajoutait [aux pages 1248-49]:

Nous sommes tout à fait d'accord avec le fait que le Tribunal peut par différents moyens rassembler les renseignements relatifs à l'affaire qui lui est soumise. Il nous semble que la loi prévoit inclure ces éléments de preuve dans le dossier de l'affaire, dans la mesure où ils semblent utiles. Ceci doit se faire au cours des auditions, de la façon que le Tribunal choisit, à condition que la procédure adoptée soit compatible avec le fait d'accorder aux «parties» la possibilité d'être entendues (l'une des façons évidentes consiste à inviter les avocats de la commission à soumettre leur preuve et à faire valoir leurs prétentions de la même façon que les avocats d'une partie).

En l'espèce, le droit statutaire de s'opposer et le devoir statutaire de faire enquête semblent être de nature différente. Il est clair que la Commission a le pouvoir discrétionnaire de déterminer, dans chaque cas, le type d'enquête qu'elle va mener et de décider de tenir ou non une audition publique; ce qui suffit à différencier ses devoirs en matière d'enquête du devoir statutaire d'enquêter défini par la Cour dans l'arrêt *Magnasonic*.

A mon avis, le droit prévu au paragraphe (3) de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* permettant aux personnes visées par l'acquisition proposée de s'y opposer au motif qu'elle restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public implique que l'enquête menée conformément au paragraphe (4) doit donner à ces personnes l'entière possibilité de s'y opposer de façon efficace. Outre l'intérêt des per-

Apart from the interest of persons affected by a proposed acquisition, there is, as suggested by the Chief Justice in the *Magnasonic* case, a general public interest in providing an effective opportunity to make objections since that is the chief means by which the Commission may assure itself of the necessary basis for its determination or opinion as to whether a proposed acquisition will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. What a full and effective opportunity to make an objection will require in a particular case will depend on the nature of the objection and the issues raised by it. In some cases written submissions may be sufficient for effective assertion of the objection. In others it may be necessary to adduce evidence and to offer an opportunity for cross-examination, in which case it will be necessary to hold a hearing. In the present case the appellants were afforded a full opportunity in a public hearing to adduce evidence and make submissions in support of their objections. They contend, however, that their right to make objections necessarily included the right to know and to meet anything in the way of information that could be prejudicial to their objections.

The right to make objections is one thing; the right to have the issue determined upon the basis of the objections is another. Although an objection is necessary to give the Commission the jurisdiction pursuant to section 27 of the Act, the objections do not define the extent of the issue before the Commission. It is true that the same language is used to describe the grounds upon which an objection may be made and the question upon which the Commission must come to an opinion. This does not mean, however, that the Commission can only disallow if it comes to the opinion that the objections are well founded. It may not be persuaded by the objections but by its own additional investigation and consideration of the proposed acquisition. Once the Commission has been activated by an objection it is not confined to determining whether the objector has made a case. The issue is not to be determined as between the party proposing to make the acquisition and an objector. An objector is entitled to a full opportunity to make his objection but not to meet every consideration that may form the basis of decision.

* * *

sonnes visées par l'acquisition proposée, il est, comme l'a souligné le juge en chef dans l'arrêt *Magnasonic*, dans l'intérêt public général d'accorder une possibilité de faire opposition d'une façon efficace, car cela constitue le principal moyen dont la Commission dispose pour parvenir à une décision ou une opinion sur la question de savoir si l'acquisition proposée restreindra indûment la concurrence ou sera autrement préjudiciable à l'intérêt public. Ce que représente dans un cas particulier, l'entière possibilité de faire opposition de façon efficace, dépend de la nature de l'opposition et des questions qu'elle soulève. Dans certains cas, une argumentation écrite suffira. Dans d'autres cas, il pourra s'avérer nécessaire de présenter des preuves, de permettre un contre-interrogatoire, et par conséquent de tenir une audition. En l'espèce, les appelants ont eu l'entière possibilité de présenter à l'audition publique les preuves et arguments motivant leurs oppositions. Ils allèguent cependant que leur droit de faire opposition comportait nécessairement le droit de prendre connaissance de tous les renseignements qui pouvaient causer un préjudice à leurs oppositions et d'y répondre.

Le droit de faire opposition est une chose; le droit à une décision sur la question litigieuse fondée sur les oppositions en est une autre. Bien que la compétence de la Commission en vertu de l'article 27 de la Loi soit subordonnée au dépôt d'oppositions, ces dernières ne déterminent pas l'étendue de la controverse dont la Commission est saisie. Il est exact que la même terminologie sert à décrire les motifs d'opposition et la question que la Commission doit trancher. Toutefois, cela ne signifie pas que la Commission ne peut rejeter l'acquisition proposée que si elle conclut au bien-fondé des oppositions. Il se peut que sa décision résulte, non pas des oppositions, mais de sa propre enquête et de son examen de l'acquisition proposée. Une fois que la Commission est saisie du dossier à la suite d'une opposition, ses pouvoirs ne se limitent pas à déterminer si l'opposant a prouvé ses allégations. Il ne s'agit pas de trancher un litige entre la partie se proposant de conclure l'acquisition et l'opposant. Un opposant a droit à l'entière possibilité de présenter son opposition de façon efficace sans toutefois être fondé à répondre à tous les éléments sur lesquels pourrait être basée la décision.

* * *

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

HYDE D.J.: Having received objections from various interests, including the two appellants before us, the Commission was required by subsection 27(4)(a) of the *National Transportation Act* to:

... make such investigation, including the holding of public hearings, as in its opinion is necessary or desirable in the public interest.

and following such investigation it was empowered by paragraph (b) to disallow such acquisition if in its opinion it "will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest".

It is clear that the Commission is not required to hold any public hearing except where it may consider one necessary to make an investigation sufficient to enable it to reach its opinion on whether to disallow or not.

If public hearings are held they would not necessarily constitute the sole investigation. This is evident from the use of the word "including" with reference to hearings in section 27(4)(a).

The nature of the Commission is difficult to define. In general it is an advisory and regulatory body charged, amongst other things, with the study of many facets of transportation in Canada and reporting to the Minister of Transport thereon as set out in section 22 of the Act.⁵

⁵ 22. (1) In addition to its powers, duties and functions under the *Railway Act*, the *Aeronautics Act* and the *Transport Act*, the Commission shall

(a) inquire into and report to the Minister upon measures to assist in a sound economic development of the various modes of transport over which Parliament has jurisdiction;

(b) undertake studies and research into the economic aspects of all modes of transport within, into or from Canada;

(c) inquire into and report to the Minister on the relationship between the various modes of transport within, into and from Canada and upon measures that should be adopted in order to achieve coordination in development, regulation and control of the various modes of transport;

(d) perform, in addition to its duties under this Act, such other duties as may, from time to time, be imposed by law on the Commission in respect of any mode of transport in

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

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Plusieurs personnes intéressées, dont les deux appelants en l'espèce, ayant fait opposition auprès de la Commission, cette dernière était tenue, aux termes de l'article 27(4)a) de la *Loi nationale sur les transports*, de

... faire l'enquête, comprenant notamment la tenue d'auditions publiques, qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt du public.

et à la suite de cette enquête, la Commission était autorisée par l'alinéa b) à ne pas reconnaître l'acquisition proposée si, à son avis, l'acquisition devait «restreindre indûment la concurrence ou être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public».

Il est évident que la Commission n'est pas obligée de tenir une audition publique à moins qu'elle ne l'estime nécessaire pour mener une enquête suffisante pour décider si elle reconnaîtra ou non l'acquisition.

S'il y a des auditions publiques, elles ne constituent pas nécessairement le seul mode d'enquête, comme l'indique clairement l'expression «comprenant notamment» relative aux auditions, à l'article 27(4)a).

La nature de la Commission est difficile à définir. En règle générale, il s'agit d'un organe consultatif et d'un organe de contrôle chargé, entre autres, d'entreprendre des études sur les divers aspects du transport au Canada et d'en faire rapport au Ministre des transports, conformément à l'article 22 de la Loi⁵.

⁵ 22. (1) Outre les pouvoirs, devoirs et fonctions que lui attribuent la *Loi sur les chemins de fer*, la *Loi sur l'aéronautique* et la *Loi sur les transports*, la Commission doit

a) faire enquête et rapport au Ministre sur les mesures à prendre pour aider au développement économique sain des divers moyens de transport relevant de la compétence du Parlement;

b) entreprendre des études et des recherches sur les aspects économiques de tous les moyens de transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada;

c) faire enquête et rapport au Ministre sur les relations entre les divers moyens de transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada et sur les mesures qui devraient être adoptées pour coordonner le développement, la réglementation et la direction des divers moyens de transport;

d) exercer, en plus des fonctions qui lui sont dévolues par la présente loi, telles autres fonctions qui peuvent, de temps à autre, lui être légalement imposées relativement à tout

(Footnote continued from previous page)

Canada, including the regulation and licensing of any such mode of transport, control over rates and tariffs and the administration of subsidies voted by Parliament for any such mode of transport;

(e) inquire into and report to the Minister upon possible financial measures required for direct assistance to any mode of transport and the method of administration of any measures that may be approved;

(f) inquire into and recommend to the Minister from time to time such economic policies and measures as it considers necessary and desirable relating to the operation of the Canadian merchant marine, commensurate with Canadian maritime needs;

(g) establish general economic standards and criteria to be used in the determination of federal investment in equipment and facilities as between various modes of transport and within individual modes of transport and in the determination of desirable financial returns therefrom;

(h) inquire into and advise the government on the overall balance between expenditure programs of government departments or agencies for the provision of transport facilities and equipment in various modes of transport, and on measures to develop revenue from the use of transport facilities provided or operated by any government department or agency; and

(i) participate in the economic aspects of the work of inter-governmental, national or international organizations dealing with any form of transport under the jurisdiction of Parliament, and investigate, examine and report on the economic effects and requirements resulting from participation in or ratification of international agreements.

(2) The Commission may examine into, ascertain and keep records of, and make appropriate reports to the Minister on,

(a) the shipping services between Canadian ports and from ports in Canada to ports outside Canada that are required for the proper maintenance and furtherance of the domestic and external trade of Canada;

(b) the type, size, speed and other requirements of the vessels that are and in the opinion of the Commission should be employed in such services;

(c) the costs of marine insurance, maintenance and repairs, and wages and subsistence of officers and crews and all other items of expense in the operation of vessels under Canadian registry and the comparison thereof with similar vessels operated under other registry;

(d) the water transportation industry and undertakings and services directly related thereto;

(Continued on next page)

(Suite de la note de la page précédente)

moyen de transport au Canada, notamment la réglementation d'un tel moyen de transport et l'attribution des permis y afférents, le contrôle des taux et tarifs et l'administration des subventions votées par le Parlement pour un tel moyen de transport;

a e) faire enquête et rapport au Ministre sur les mesures financières qui pourraient être nécessaires pour aider directement tout moyen de transport et sur la méthode d'administration de toutes mesures qui peuvent être approuvées;

b f) de temps à autre faire enquête et présenter au Ministre des recommandations sur les politiques et les mesures économiques qu'elle considère nécessaires et désirables en ce qui concerne le fonctionnement de la marine marchande du Canada, compte tenu des besoins du Canada dans ce domaine;

c g) établir des normes et des critères économiques de portée générale devant servir à la détermination des investissements fédéraux en matériel et installations à répartir entre les divers moyens de transport et au sein de chacun d'eux, ainsi qu'à la détermination des rendements financiers qu'il serait souhaitable d'en obtenir;

d h) faire enquête et conseiller le gouvernement au sujet de l'équilibre d'ensemble entre les programmes de dépenses entrepris par les ministères, les départements ou les organismes du gouvernement pour fournir des installations et du matériel de transport aux divers moyens de transport, et au sujet des mesures visant à développer les revenus provenant de l'utilisation des installations de transport fournies ou exploitées par tout ministère, département ou organisme du gouvernement; et

e i) collaborer aux aspects économiques des travaux des organismes intergouvernementaux, nationaux ou internationaux qui s'occupent d'un moyen quelconque de transport relevant de la compétence du Parlement et faire des enquêtes, des examens et des rapports sur les effets et les exigences économiques qui résultent de la participation aux conventions internationales ou de leur ratification.

f (2) La Commission peut procéder à des examens, faire des constatations et tenir des registres ainsi que faire des rapports appropriés au Ministre, au sujet

g a) des services de navigation, entre ports canadiens et depuis des ports du Canada jusqu'à des ports de l'étranger, qui sont nécessaires pour maintenir et faire progresser normalement le commerce intérieur et extérieur du Canada;

h b) du type, de la dimension, de la vitesse et des autres caractéristiques des navires qui sont et, de l'avis de la Commission, devraient être utilisés par ces services;

i c) du coût de l'assurance maritime, de l'entretien et des réparations, des salaires et de la subsistance des officiers et hommes d'équipage et de tous autres articles de dépenses afférents à l'exploitation des navires immatriculés au Canada de même qu'au sujet de la comparaison entre ces frais et ceux de navires analogues naviguant sous un autre pavillon;

j d) de l'industrie des transports par eau et des entreprises et services qui y sont directement rattachés;

(Suite à la page suivante)

In the course of the carrying out of its duties the Commissioners and the staff of the Commission undoubtedly acquire a considerable expertise and vast documentary records which will assist them in dealing with the matters entrusted to it, including the formulation of the type of opinion which it was called upon to make in this instance under section 27(4)(b).

The objections raised pursuant to section 27(3) obliged the Commission to act under section 27(4)

(Continued from previous page)

- (e) the terms, conditions and usages applying to transportation of goods and passengers by water within, into and from Canada;
- (f) the work of international and intergovernmental organizations and agencies that concern themselves with the transportation of goods and passengers by water; and
- (g) such other marine matters as the Minister may request or as the Commission may deem necessary for carrying out any of the provisions or purposes of this Act.

(3) The Commission shall

(a) exercise and perform on behalf of the Minister such powers, duties or functions of the Minister under the *Canada Shipping Act* as the Minister may require; and

(b) exercise and perform any other powers, duties or functions in relation to water transport conferred on or required to be performed by the Commission by or pursuant to any other Act or any order of the Governor in Council.

(4) In carrying out its duties and functions under this section, the Commission may consult with persons, organizations and authorities that in the opinion of the Commission are in a position to assist the Commission in formulating and recommending policy and the Commission may appoint and consult with committees being representative of such persons, organizations and authorities.

(5) The Commission may delegate, in whole or in part, to any other body or authority subject to the legislative authority of the Parliament of Canada any of the powers or duties of the Commission in respect of safety in the operation of commodity pipelines and such delegated body or authority may exercise and shall perform the powers or duties so delegated.

(6) Where a person who transports goods by a mode of transport other than rail, charges a toll, expressed as a single sum, for the carriage of traffic partly by one mode of transport and partly by a different mode of transport, the Commission, for the purpose of determining whether a toll charged is contrary to any Act of the Parliament of Canada, may require such person to declare forthwith to the Commission, or may determine, what portion of such single sum is charged in respect of the carriage of traffic by the mode of transport by which such person transports goods. 1966-67, c. 69, s. 15.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les Commissaires et le personnel de la Commission, acquièrent sans aucun doute des connaissances considérables et des archives imposantes qui leur sont utiles pour traiter des questions qui lui sont confiées, comme par exemple, en l'espèce, la formulation d'une opinion aux termes de l'article 27(4)b).

Les oppositions soulevées en conformité de l'article 27(3), ont obligé la Commission à agir con-

(Suite de la page précédente)

- e) des modalités et usages s'appliquant au transport par eau des marchandises et des voyageurs à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada;
- f) des travaux des agences et organismes internationaux et intergouvernementaux qui s'occupent de transport par eau de marchandises et de voyageurs; et
- g) des autres questions afférentes à la marine marchande dont le Ministre peut lui demander de s'occuper ou dont la Commission peut estimer qu'il est nécessaire de connaître pour appliquer toute disposition ou réaliser toute fin de la présente loi.

(3) La Commission doit

a) au nom du Ministre, exercer tels pouvoirs et remplir tels devoirs ou fonctions dévolus au Ministre par la *Loi sur la marine marchande du Canada* que le Ministre la charge d'exercer ou de remplir; et

b) exercer les autres pouvoirs et remplir les autres devoirs ou fonctions, relativement au transport par eau, qui lui sont conférés ou qu'il lui est ordonné de remplir ou d'exercer par ou en conformité de toute autre loi ou de tout décret du gouverneur en conseil.

(4) Dans l'exercice des fonctions que lui attribue le présent article, la Commission peut consulter les personnes, les organismes et les autorités qui, à son avis, sont en mesure de l'aider à formuler et à recommander la ligne de conduite à suivre et la Commission peut nommer et consulter des comités représentatifs de ces personnes, organismes et autorités.

(5) La Commission peut déléguer, en tout ou en partie, à quelque autre organisme ou autorité ressortissant au pouvoir législatif du Parlement du Canada, l'un quelconque de ses pouvoirs ou fonctions en ce qui concerne la sécurité dans l'exploitation de pipe-lines pour denrées, et l'organisme ou l'autorité en question ayant fait l'objet d'une semblable délégation peut exercer les pouvoirs, et doit s'acquitter des fonctions, ainsi délégués.

(6) Lorsqu'une personne qui transporte des marchandises par un mode de transport autre que le chemin de fer exige une taxe, exprimée sous forme d'une somme unique, pour le transport de marchandises en partie par un mode de transport et en partie par un autre mode de transport, la Commission peut, en vue de décider si une taxe imposée est contraire à quelque loi du Parlement du Canada, sommer cette personne de lui déclarer sans délai, ou peut déterminer elle-même, quelle partie de cette somme unique est imposée relativement au transport de marchandises par le mode de transport utilisé par cette personne. 1966-67, c. 69, art. 15.

but the "investigation" it made did not create an adversary contest or a *lis inter partes* where the objectors were entitled to have records of the Commission, such as I have referred to, laid upon the table for them to examine and explore.

With all the respect which I have for the principle of *audi alteram partem*, which forms one of the corner-stones of our judicial system, it must be recognized that we are not dealing here with a judicial contest.

In this I am strongly supported by the views of Lord Greene M.R. in the decision of the English Court of Appeal in *B. Johnson & Co. (Builders) Ltd. v. Minister of Health*⁶. That case dealt with an application by certain landowners to quash an order by a local authority, confirmed by the Minister of Health, under the Housing Act, 1936. The applicants' grounds were that the Minister, in considering their objections, was bound to act in a quasi-judicial manner and that he had failed to do so in not making available to the objectors the contents of certain letters written to him before the order was made. The trial court (Henn Collins J.) quashed the order and the Minister appealed and his appeal was maintained. The position of the Minister in that case was very similar to that of the Commission under our *National Transportation Act*. The opinions of Lord Greene M.R. and Cohen L.J. are well worth reading in their entirety but I will limit myself to the following passage in that of Lord Greene at pages 400-401:

It is not disputed by the respondents that the Minister, in coming to his decision whether to confirm or not a compulsory purchase order, is entitled to have his mind informed in a number of ways. In other words, he is not limited to material contained in the objections—not limited to arguments, evidence, and considerations put forward by the local authority for the purpose of the considerations of the objections, or put forward by the objectors themselves. It is obvious to anyone who has any familiarity with the operations of government departments that matters of high public policy, such as this, are, or may be, under constant consideration and review by the necessary Minister. The problem does not, so to speak, arrive suddenly out of the blue by the putting forward by the local authority of a compulsory purchase order for confirmation. The housing conditions in great cities are the subject of continuous

formément à l'article 27(4), mais l'«enquête» n'a pas créé un débat contradictoire ni un *lis inter partes* où les opposants avaient le droit d'exiger que les dossiers soumis à la Commission (du type décrit ci-dessus) leur soient remis pour examen et inspection.

Avec tout le respect que je porte à la règle *audi alteram partem* qui constitue un des piliers de notre système judiciaire, on doit reconnaître qu'il ne s'agit pas ici d'un processus judiciaire.

L'opinion du maître des rôles lord Greene dans l'arrêt de la Cour d'appel anglaise, *B. Johnson & Co. (Builders) Ltd. c. Minister of Health*⁶ étaye fortement ma conclusion. Il s'agissait dans cette affaire d'une demande présentée par certains propriétaires fonciers visant l'annulation d'une ordonnance rendue en vertu du Housing Act, 1936, par une autorité locale et confirmée par le ministre de la Santé. Ils alléguaient que pour examiner leurs oppositions, le Ministre était tenu d'agir selon un processus quasi judiciaire et qu'il ne l'avait pas fait, puisqu'il n'avait pas permis aux opposants de prendre connaissance du contenu de la correspondance qui lui avait été adressée avant l'ordonnance. Le tribunal de première instance (le juge Henn Collins) annula l'ordonnance; le Ministre interjeta appel et son pourvoi fut accueilli. La situation du Ministre dans cette affaire ressemble beaucoup à celle de la Commission telle qu'elle est définie dans la *Loi nationale sur les transports*. Les jugements du maître des rôles lord Greene et du lord juge Cohen méritent d'être lus intégralement, mais je ne citerai que l'extrait suivant de l'opinion de lord Green, aux pages 400-401:

[TRADUCTION] Les intimés ne nient pas que le Ministre, pour décider de confirmer ou non une ordonnance d'expropriation, est fondé à utiliser différents moyens pour se renseigner. En d'autres termes, il n'est pas limité aux documents contenus dans les oppositions—il n'est pas limité aux arguments, à la preuve, aux considérations avancés par l'autorité locale en vue de l'étude des oppositions ou invoqués par les opposants eux-mêmes. Il est manifeste pour quiconque connaît la façon de procéder des ministères que les questions d'intérêt public, comme celle en l'espèce, font, ou peuvent faire constamment l'objet d'étude et d'examen par le ministère responsable. Le problème ne surgit pas du jour au lendemain, lorsque l'autorité locale soumet une ordonnance d'expropriation pour confirmation. Les conditions de logement dans les grandes villes sont continuellement à l'étude non seulement par un ministère mais

⁶ [1947] 2 All E.R. 395.

⁶ [1947] 2 All E.R. 395.

consideration, not merely by one Ministry, but by several. Information may have arrived, reports may have been obtained, representations and arguments may have been put forward by other Ministries, and in a great many cases one would expect to find a fairly bulky file, much of which, if not the whole of it, may bear on some particular application. Obviously, it would be absurd to say that a Minister, in considering whether to confirm the compulsory purchase order, must exclude from his mind information and considerations which have come before him in that sort of way. It is on the obligation alleged, *viz.*, to disclose information of that kind, that the present controversy turns. It is, not unfair to say that, generally speaking, the idea that a Minister can be compelled to disclose to anybody information of that kind, which he has obtained as a purely administrative person, is alien to our whole conception of government in this country.

I am not saying that there may not be certain stages in the hearing where one comes close to a “*lis*” between certain participants in which the “*audi*” rule might be invoked to ensure a fair hearing but I am satisfied that applying the dicta in the *Johnson* decision that it cannot be invoked against the Commission in this instance.

For these and the reasons more fully set out by Mr. Justice Pratte I would dismiss these appeals.

par plusieurs. Il arrive que des renseignements soient reçus, des rapports obtenus et que d'autres ministères fassent des représentations ou avancent des arguments de sorte que dans bien des cas, il existe un dossier imposant contenant des renseignements dont une grande partie, sinon la totalité, porte sur une demande particulière. Bien sûr, il serait absurde de dire que, lorsqu'il décide de confirmer ou non l'ordonnance d'expropriation, le Ministre ne doit tenir compte d'aucun renseignement ou observation dont il a ainsi eu connaissance. Le présent litige porte sur la prétendue obligation de divulguer des renseignements de cette nature. Il n'est pas injuste de dire qu'en règle générale, la thèse selon laquelle le Ministre peut être tenu de dévoiler à quiconque des renseignements de cette nature, qu'il n'a obtenus qu'en sa qualité d'administrateur, est contraire à toute notre conception du gouvernement dans ce pays.

Je ne prétends pas qu'à certaines étapes de l'audition l'on n'atteigne pas une sorte de «*lis*» entre les parties, auquel cas la règle «*audi*» peut être invoquée pour assurer une audition équitable, mais je suis convaincu qu'en l'espèce, à la lumière du dictum de l'arrêt *Johnson*, on ne peut l'invoquer contre la Commission.

Pour ces motifs et pour les motifs plus complets prononcés par Monsieur le juge Pratte, je rejette ces appels.