

T-8162-82

T-8162-82

**Director of Investigation and Research, *Combines Investigation Act* (Applicant)**

v.

**Restrictive Trade Practices Commission and O. Gerald Stoner (*Respondents*)**

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, October 21 and 22, 1982.

*Judicial review — Prerogative writs — Mandamus — Combines investigation — Application by Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act, for order of mandamus to compel Restrictive Trade Practices Commission to issue subpoenas to Presidents of named companies — Trial Division, having considered scheme of Act, ruling that Director responsible for conduct of inquiry including hearing before Commission and production of evidence — Duty of Commission to hear and consider evidence which Director believes material and essential to inquiry — Refusal by Commission to issue subpoenas to obtain evidence Director wishes it to consider tantamount to declining jurisdiction — Issuance of subpoena analogous to practice of regular courts and an administrative act — Mandamus granted to compel performance of duty — Application allowed — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 8, 14, 18, 21, 27.1, 47, 48 — Inquiries Act, R.S.C. 1970, c. I-13, ss. 4, 5.*

## COUNSEL:

*G. Henderson, Q.C. and G. Kaiser for applicant.*

*B. C. McDonald and J. M. Belanger for respondents.*

*C. L. Campbell, Q.C. and M. E. Barrack for Gulf Canada and J. L. Stoik.*

*J. L. McDougall, Q.C. for B.P. Canada Inc. and R. W. D. Hanbidge.*

*A. M. Austin for Shell Canada and C. W. Daniel.*

## SOLICITORS:

*Gowling & Henderson, Ottawa, for applicant.*

*Lang, Michener, Cranston, Farquharson & Wright, Toronto, for respondents.*

**Le directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* (requérant)**

a

c.

**La Commission sur les pratiques restrictives du commerce et O. Gerald Stoner (*intimés*)**

b

Division de première instance, juge Cattanach—Ottawa, 21 et 22 octobre 1982.

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Mandamus — Enquête sur les coalitions — Demande présentée par le directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, en vue d'obtenir une ordonnance de mandamus enjoignant à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce de notifier des citations à comparaître aux présidents des compagnies désignées — Ayant examiné l'ensemble de la Loi, la Division de première instance a décidé que le directeur est responsable de la conduite d'une enquête, notamment de l'audition tenue devant la Commission et de la production d'éléments de preuve — Il est du devoir de la Commission d'entendre et d'examiner les éléments de preuve que le directeur juge pertinents et essentiels à l'enquête — Le refus de la Commission de notifier des citations à comparaître en vue d'obtenir les éléments de preuve que le directeur désire examiner équivaut à un refus d'exercer sa compétence — La notification d'une citation à comparaître est analogue à celle qui est faite par les cours de justice et constitue un acte administratif — Mandamus visant à obtenir l'exécution d'une obligation accordé — Demande accueillie — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 8, 14, 18, 21, 27.1, 47, 48 — Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, chap. I-13, art. 4, 5.*

d

e

f

## AVOCATS:

*G. Henderson, c.r. et G. Kaiser pour le requérant.*

*B. C. McDonald et J. M. Belanger pour les intimés.*

*C. L. Campbell, c.r. et M. E. Barrack pour Gulf Canada et J. L. Stoik.*

*J. L. McDougall, c.r., pour B.P. Canada Inc. et R. W. D. Hanbidge.*

*A. M. Austin pour Shell Canada et C. W. Daniel.*

## PROCUREURS:

*Gowling & Henderson, Ottawa, pour le requérant.*

*Lang, Michener, Cranston, Farquharson & Wright, Toronto, pour les intimés.*

*McCarthy & McCarthy*, Toronto, for Gulf Canada and J. L. Stoik.

*Fraser & Beatty*, Toronto, for B.P. Canada Inc. and R. W. D. Hanbidge.

*Weir & Foulds*, Toronto, for Shell Canada and C. W. Daniel. a

*McCarthy & McCarthy*, Toronto, pour Gulf Canada et J. L. Stoik.

*Fraser & Beatty*, Toronto, pour B.P. Canada Inc. et R. W. D. Hanbidge.

*Weir & Foulds*, Toronto, pour Shell Canada et C. W. Daniel.

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

CATTANACH J.: The Director of Investigation and Research, *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, (hereinafter referred to as the "Director") had applied to this Court for an order of *mandamus* directing the Restrictive Trade Practices Commission and its Chairman to issue subpoenae to the Presidents of those petroleum companies named in the notice of motion. c

*Mandamus* is that high prerogative writ available for relief against a public body which fails to perform a statutory or other duty imposed on that body for the benefit of the applicant for the writ. e

In order for *mandamus* to issue there must be a duty imposed upon the body the performance or non-performance of which is not a matter of discretion. f

Further the applicant must show that there resides in him the legal right to the performance of the duty by the party against whom *mandamus* is sought. g

The contention on behalf of the applicant, simply put, is that predicated upon section 47 of the *Combines Investigation Act*, the Director is responsible for the conduct of an inquiry as to the existence of conditions or practices in this particular trade which may amount to a monopolistic situation or combination in restraint of trade and the inquiry so conducted is deemed to be an inquiry under the *Inquiries Act*, R.S.C. 1970, c. I-13. h

The contention to the contrary is that when the Director has completed his inquiry under subsection (1) of section 47 and has placed that evidence so collected and embodied in the "Green Book" before the Commission the Director's function is ended and the inquiry from that point forward j

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

LE JUGE CATTANACH: Le directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23, (ci-après appelé le «directeur») a demandé à la présente Cour une ordonnance de *mandamus* enjoignant à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce et à son président de notifier des citations à comparaître aux présidents des sociétés pétrolières désignés dans l'avis de requête. b

Le *mandamus* est un bref de prérogative auquel un requérant peut avoir recours contre un organisme public qui fait défaut de remplir, au profit du requérant, une obligation légale ou autre qui lui est imposée. d

Un bref de *mandamus* ne peut être délivré contre un organisme que lorsqu'une obligation lui est imposée et qu'il ne lui appartient pas de décider s'il doit la remplir ou non. f

Le requérant doit en outre démontrer qu'il a le droit d'exiger de la partie visée par le *mandamus* l'exécution de l'obligation. g

En résumé, le requérant prétend qu'en vertu de l'article 47 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, le directeur est chargé de faire enquête sur l'existence de conditions ou pratiques de ce commerce particulier qui peuvent constituer une situation de monopole ou une restriction du commerce et que cette enquête est réputée une enquête tenue en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1970, chap. I-13. i

Les intimés soutiennent au contraire que lorsque le directeur a achevé son enquête prévue au paragraphe (1) de l'article 47 et qu'il a soumis à la Commission les éléments de preuve ainsi rassemblés et incorporés au [TRADUCTION] «Livre vert», son rôle est terminé et qu'à partir de ce moment, il

becomes that of the Commission as to whether it will consider further evidence or material. This contention is predicated upon the language of subsection (2) of section 47.

What is intended in the language of section 47 cannot, in my view, be discovered by considering those words in the abstract but that reference must be had to the scheme and object for which the statute was made. To do so, reference may be had to the statute as a whole.

Under section 8 it is the Director who causes an inquiry to be made to determine relevant facts.

Under section 14 the Director may terminate the inquiry if he is satisfied the evidence is insufficient but with the concurrence of the Commission when evidence is adduced before it.

Under section 15 the Director may terminate the inquiry at any stage and embark upon a prosecution.

By section 27.1 the Director is charged with the responsibility of making representations to federal boards to maintain freedom of competition.

He is thus the watchdog of free enterprise and competition.

Clearly, therefore, the scheme of the Act is that the responsibility for the conduct of an inquiry is vested in the Director and that responsibility continues to lay upon him throughout the hearing before the Commission under section 47. It does not terminate at the outset of the hearing before the Commission but is an on-going inquiry to be conducted by the Director.

His responsibility is not abandoned.

That being so the question then arises as to whether the issuance of subpoenae is merely an administrative act or an act to be made upon a judicial or quasi-judicial basis.

If the former is the case then *mandamus* will lie to compel the performance of that duty there being no discretion in the body which issues the document.

appartient à la Commission de décider, dans le cadre de l'enquête, si elle doit examiner d'autres preuves ou matières. Cette assertion se fonde sur le libellé du paragraphe (2) de l'article 47.

<sup>a</sup> On ne peut, à mon avis, comprendre le but visé par l'article 47 en examinant les termes de cet article dans l'abstrait; il faut plutôt considérer l'esprit et l'objet de la loi. Pour ce faire, on peut se reporter à l'ensemble de cette loi.

<sup>b</sup> L'article 8 prévoit que c'est le directeur qui doit demander la tenue d'une enquête en vue de déterminer les faits pertinents.

<sup>c</sup> En vertu de l'article 14, le directeur peut mettre fin à l'enquête s'il est convaincu que la preuve est insuffisante mais il doit obtenir l'assentiment de la Commission lorsque des éléments de preuve ont été <sup>d</sup> soumis à cette dernière.

L'article 15 permet au directeur de mettre fin à l'enquête à toute étape et d'intenter des procédures.

<sup>e</sup> Aux termes de l'article 27.1, le directeur est chargé de faire des observations aux offices fédéraux relativement au maintien de la libre concurrence.

<sup>f</sup> Le directeur est donc chargé de veiller à la libre entreprise et à la libre concurrence.

<sup>g</sup> Il ne fait, par conséquent, aucun doute que cette Loi est conçue de façon telle que le directeur est responsable de la conduite d'une enquête et ce, pendant toute la durée de l'audience tenue devant la Commission conformément à l'article 47. La responsabilité du directeur ne se termine pas au début de l'audience tenue devant la Commission <sup>h</sup> puisque l'enquête doit se poursuivre sous sa direction.

La tâche du directeur n'est pas terminée.

<sup>i</sup> Cela étant, il s'agit alors de savoir si la notification de citations à comparaître est un acte purement administratif ou un acte de nature judiciaire ou quasi judiciaire.

<sup>j</sup> Dans le premier cas, il y aura possibilité d'obtenir un bref de *mandamus* pour obliger l'organisme à notifier les documents en question, celui-ci ne jouissant d'aucune discrétion à cet égard.

If the latter be the case then there is a discretion in the body from which it follows that *mandamus* will not lie.

By virtue of section 21 of the *Combines Investigation Act* the Commission or a member thereof has the powers of a commissioner under the *Inquiries Act*.

Under section 4 of that Act the commissioners have power to summon any witnesses to give evidence and under section 5 have the same power of enforcement as is vested in any court of record in civil cases.

It follows that the issuance of subpoenae by the Commission or a member thereof is analogous to the issuance of a subpoena by the courts of the land.

That is an administrative act.

Under section 48 of the *Combines Investigation Act* the Governor in Council may make regulations for the administration and carrying out of the Act.

In response to a query from myself I was informed that no such regulations had been made as to the procedure to be followed in the conduct of an inquiry before the Commission under section 47 but that a code of procedure was laid down applicable to the conduct of this particular inquiry to which the parties consented.

One such matter was the issuance of subpoenae which was hedged with conditions precedent to be complied with. I entertain reservations as to the validity of such procedure and whether it is binding upon the parties.

It was protested that the consent of the Director had not been given to the procedure from which it would follow that the procedure was adopted unilaterally by the Commission.

The premise I have accepted is that the initiative for the conduct of the inquiry is that of the Director. That includes the production of evidence.

It is the duty of the Commission to hear and consider evidence brought before it.

Dans le second cas, étant donné que l'organisme jouit d'un pouvoir discrétionnaire, on ne pourra avoir recours au *mandamus*.

<sup>a</sup> Aux termes de l'article 21 de la *Loi relative aux enquêtes sur la coalition*, la Commission ou l'un de ses membres possède les pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les enquêtes*.

<sup>b</sup> En vertu de l'article 4 de cette Loi, les commissaires peuvent assigner des témoins et les contraindre à témoigner, et l'article 5 leur confère un pouvoir de contrainte identique à celui dont disposent les cours d'archives en matières civiles.

<sup>c</sup> Il s'ensuit que la notification de citations à comparaître par la Commission ou l'un de ses membres est analogue à celle qui est faite par les cours de justice.

<sup>d</sup> Il s'agit d'un acte administratif.

<sup>e</sup> L'article 48 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* autorise le gouverneur en conseil à établir les règlements nécessaires à la mise à l'exécution et à l'application de la Loi.

<sup>f</sup> En réponse à une question que j'ai moi-même posée, on m'a appris qu'il n'existait pas de règlements concernant la procédure à suivre au cours d'une enquête tenue devant la Commission en application de l'article 47 mais qu'un code de procédure qui avait été établi pouvait s'appliquer à la conduite de la présente enquête et que les parties y avaient consenti.

<sup>g</sup> On a cité comme exemple la notification de citations à comparaître assortie de conditions qui devaient être préalablement remplies. J'ai des doutes quant à la validité de cette procédure et quant à savoir si elle lie les parties.

<sup>h</sup> On a répliqué que le directeur n'avait pas consenti à l'application de la procédure, ce qui voudrait dire que la Commission aurait adopté cette procédure unilatéralement.

<sup>i</sup> Je tiens pour acquis que la décision d'ouvrir une enquête appartient au directeur, de même que celle d'ordonner la production d'éléments de preuve.

<sup>j</sup> Il est du devoir de la Commission d'entendre et d'examiner les éléments de preuve qui lui sont soumis.

The refusal by the Commission to issue subpoenae to compel the attendance of witnesses to give evidence considered by the Director to be material and essential to the inquiry transcends a mere rejection of evidence and is tantamount to the Commission declining to enter upon an inquiry which is its duty to enter. In short, it is a declining of jurisdiction.

For the foregoing reasons the application is allowed.

### ORDER

It is ordered that the Restrictive Trade Practices Commission or the Chairman thereof shall issue subpoenae as requested by the applicant herein directed to:

1. J. L. Stoik,  
President and Chief Executive Officer,  
Gulf Canada Limited;
2. R. W. D. Hanbidge,  
President and Chief Executive Officer,  
BP Canada Inc.;
3. Andrew Janisch,  
President and Chief Operating Officer,  
Petro-Canada;
4. C. William Daniel,  
President and Chief Executive Officer,  
Shell Canada Limited, and
5. Laurie Woodruff,  
President,  
Ultramar Canada Inc.

Le refus de la Commission de notifier des citations à comparaître à des témoins et de les contraindre à témoigner au sujet de questions que le directeur juge importantes et essentielles à l'enquête est plus qu'un simple rejet d'éléments de preuve; il équivaut à un refus par la Commission de s'acquitter de son obligation de tenir une enquête. Bref, il s'agit d'un refus d'exercer sa compétence.

Par ces motifs, la demande est accueillie.

### ORDONNANCE

La Cour ordonne à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce ou à son président de notifier des citations à comparaître aux personnes suivantes, conformément à la demande du requérant:

1. J. L. Stoik,  
Président-directeur général,  
Gulf Canada Limited;
2. R. W. D. Hanbidge,  
Président-directeur général,  
BP Canada Inc.;
3. Andrew Janisch,  
Président et chef des opérations,  
Petro-Canada;
4. C. William Daniel,  
Président-directeur général,  
Shell Canada Limited, et
5. Laurie Woodruff,  
Président,  
Ultramar Canada Inc.