

A-851-88

A-851-88

American Airlines, Inc. (Appellant)

v.

Competition Tribunal, Air Canada, Air Canada Services Inc., PWA Corporation, Canadian Airlines International Ltd., Pacific Western Airlines Ltd., Canadian Pacific Air Lines, Limited, 154793 Canada Ltd., 153333 Canada Limited Partnership, The Gemini Group Automated Distribution System Inc., Director of Investigation and Research, Wardair Canada Inc., Consumers' Association of Canada, Attorney General of the Province of Manitoba (Respondents)

INDEXED AS: AMERICAN AIRLINES, INC. v. CANADA (COMPETITION TRIBUNAL)

Court of Appeal, Iacobucci C.J., Heald and Stone JJ.—Ottawa, October 25 and November 10, 1988.

Combines — Practice — Scope of interventions before Competition Tribunal under Competition Tribunal Act s. 9(3) — Tribunal not prevented by Act s. 9(3) from allowing interveners to fully participate in proceedings, including right to discovery, calling of evidence and cross-examination of witnesses — Specific role of interveners in particular case matter for Tribunal's discretion.

Construction of statutes — Meaning of "making representations" in Competition Tribunal Act, s. 9(3) — Scope of intervention allowed thereby — In pari materia rule of interpretation can be rebutted by more persuasive arguments.

When Air Canada or its subsidiary and Canadian Airlines International Limited and its associated companies were believed to have formed a merger of their computer reservation systems, the Director of Investigation and Research (the Director) applied to the Competition Tribunal for an order dissolving the merger, alleging that it would prevent or lessen competition in the provision of computer reservation systems services.

American Airlines, Inc. (American) and others applied to the Competition Tribunal for leave to intervene in these proceedings pursuant to subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act* which allows interveners, with leave of the Tribunal, to make representations in respect of any matter affecting them. The Tribunal granted leave to intervene but interpreted subsection 9(3) as preventing interveners from participating in examination for discovery, calling evidence and cross-examining witnesses. This is an appeal and a cross-appeal from that decision.

American Airlines, Inc. (Appelante)

c.

Tribunal de la concurrence, Air Canada, Services Air Canada Inc., PWA Corporation, Lignes aériennes Canadien International, Pacific Western Airlines Ltd., Lignes aériennes Canadien Pacifique, Limitée, 154793 Canada Ltd., 153333 Canada Limited Partnership, The Gemini Group Automated Distribution Systems Inc., Directeur des enquêtes et recherches, Wardair Canada Inc., Association des consommateurs du Canada, Procureur général de la province du Manitoba (intimés)

RÉPERTORITÉ: AMERICAN AIRLINES, INC. c. CANADA (TRIBUNAL DE LA CONCURRENCE)

d Cour d'appel, juge en chef Iacobucci, juges Heald et Stone—Ottawa, 25 octobre et 10 novembre 1988.

Coalitions — Pratique — Étendue des interventions devant le Tribunal de la concurrence sous le régime de l'art. 9(3) de la Loi sur le Tribunal de la concurrence — L'art. 9(3) de cette loi n'empêche pas le Tribunal d'autoriser les intervenants à participer pleinement aux procédures, notamment en leur permettant de participer à la communication, de présenter des éléments de preuve et de contre-interroger les témoins — Pouvoir discrétionnaire du Tribunal de déterminer le rôle spécifique que sont appelés à jouer les intervenants dans une espèce particulière.

Interprétation des lois — Sens de l'expression «présenter des observations» utilisée à l'art. 9(3) de la Loi sur le Tribunal de la concurrence — Étendue de l'intervention qui y est prévue — La règle d'interprétation in pari materia peut être réfutée par des arguments qui emportent la conviction.

Soupçonnant les sociétés Air Canada ou ses filiales, d'une part, et les Lignes aériennes Canadien International et ses associées, d'autre part, d'avoir fusionné leurs systèmes de réservation informatisés, le directeur des enquêtes et recherches (le directeur) a présenté devant le Tribunal de la concurrence une demande en vue d'obtenir une ordonnance de dissolution de ce fusionnement, alléguant que ce dernier empêcherait ou diminuerait la compétition dans la prestation de services de réservation informatisés.

La société American Airlines, Inc. (American), entre autres, a déposé devant le Tribunal de la concurrence une requête en intervention en vertu du paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*. Ce paragraphe autorise les intervenants, avec la permission du Tribunal, à présenter des observations concernant des questions qui les touchent. Le Tribunal a accordé l'autorisation d'intervenir, mais il a interprété le paragraphe 9(3) de façon à empêcher les intervenants de participer aux interrogatoires préalables, à la présentation d'éléments de preuve et au contre-interrogatoire des témoins. D'où les présents appel et contre-appel.

Held, the appeal and cross-appeal should be allowed.

The principle that a court has authority and discretion over its procedure—and the Tribunal was clearly given court-like powers in that respect—was so fundamental that it could be abrogated only by clearly expressed statutory language.

“Representations”, according to the dictionary definition, extend not only to arguments, but also to facts and reasons. That being so, interveners should be allowed to provide the facts on which they rely. This interpretation is strengthened by the broad purpose of the *Competition Act* as stated in section 1.1 thereof. It is logical that Parliament has also, for the achievement of that purpose, provided a means to ensure that those who may be affected can participate effectively in the proceedings in order to inform the Tribunal of the ways in which matters complained of impact on them. A wider input makes for a better-informed and more appropriate decision.

Allowing interveners to play a wider role may prolong and complicate proceedings, but that was a price that had to be paid in the interests of fairness, which was expressly required by subsection 9(2).

The fact that sections 97 and 98 of the *Competition Act*, a statute *in pari materia* with the *Competition Tribunal Act*, authorize the Director “to make representations and call evidence” does not necessarily mean that Parliament intended the phrase “to make representations” in subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act* to exclude the calling of evidence. The applicable rule of interpretation is one that can be rebutted, as it has been in this case, by more persuasive arguments.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, Appendix III.
Competition Act, R.S.C. 1970, c. C-23 (as am. by S.C. 1986, c. 26, s. 19), ss. 1.1 (as enacted *idem*), 22 (as enacted *idem*, s. 24), 60 (ss. 50-100, enacted *idem*, s. 47), 64, 73, 76, 77, 97, 98.
Competition Tribunal Act, S.C. 1986, c. 26, ss. 8, 9(1),(2),(3), 13(1), 16, 17.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R.R. 344(3) (as am. by SOR/87-221), 1203 (as am. by SOR/79-57, s. 20), 1312.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia et al. v. Canada (1985), 57 N.R. 376 (F.C.A.).

COUNSEL:

Colin L. Campbell, Q.C. for appellant.
Nick J. Shultz and Janet Yale for Consumers' Association of Canada.

Arrêt: l'appel et le contre-appel devraient être accueillis.

Le principe selon lequel la cour jouit de la compétence et du pouvoir discrétionnaire sur sa procédure, et à cet égard le Tribunal est clairement investi de pouvoirs de nature judiciaire, est à ce point essentiel qu'il ne peut être abrogé que par une disposition législative clairement exprimée.

Selon la définition dans le dictionnaire, le terme anglais «*representations*» s'étend non seulement aux exposés d'arguments, mais aussi aux faits et aux motifs. Aussi les intervenants devraient-ils être autorisés à exposer les faits sur lesquels ils s'appuient? Cette interprétation est renforcée par le vaste objet de la *Loi sur la concurrence*, tel qu'il ressort de son article 1.1. En vue de la réalisation de cet objectif, il est logique que le législateur ait fourni à ceux qui peuvent être touchés la possibilité de participer efficacement aux procédures aux fins d'informer le Tribunal de l'impact que risquent d'entraîner sur eux les agissements faisant l'objet de la plainte. Leur apport élargi ne peut ainsi que contribuer à la prise d'une décision plus éclairée et judicieuse.

Il est possible qu'une participation accrue des intervenants prolonge et complique les procédures, mais c'est le prix à payer pour satisfaire à l'exigence expresse d'équité du paragraphe 9(2).

Le fait que les articles 97 et 98 de la *Loi sur la concurrence*, législation *in pari materia* avec la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, autorisent le directeur à «présenter des observations et des preuves» ne signifie pas nécessairement que le législateur a voulu exclure de l'expression «présenter des observations», utilisée au paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, la présentation d'éléments de preuve. La règle d'interprétation applicable peut être réfutée, comme elle l'a été en l'espèce, par des arguments qui emportent la conviction.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, Appendice III.
Loi sur la concurrence, S.R.C. 1970, chap. C-23 (mod. par S.C. 1986, chap. 26, art. 19), art. 1.1 (édicte, *idem*), 22 (édicte, *idem*, art. 24), 60 (art. 50 à 100, édicte, *idem*, art. 47), 64, 73, 76, 77, 97, 98.
Loi sur le Tribunal de la concurrence, S.C. 1986, chap. 26, art. 8, 9(1),(2),(3), 13(1), 16, 17.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 344(3) (mod. par DORS/87-221), 1203 (mod. par DORS/79-57, art. 20), 1312.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia et autres c. Canada (1985), 57 N.R. 376 (C.A.F.).

AVOCATS:

Colin L. Campbell, c.r. pour l'appelante.
Nick J. Shultz et Janet Yale pour l'Association des consommateurs du Canada.

Marshall E. Rothstein, Q.C. for Air Canada Ltd., 153333 Canada Limited Partnership, Air Canada Services Inc.

Jo'Anne Streckaf for PWA Corporation, Canadian Airlines International Ltd., Pacific Western Airlines Ltd., Canadian Pacific Air Lines, Limited, 154793 Canada Ltd., 153333 Canada Limited Partnership, Air Canada Services Inc.

John F. Rook, Q.C. and *Trevor S. Whiffen* for Director of Investigation and Research.

No one appearing for Attorney General of the Province of Manitoba.

No one appearing for Wardair Canada Inc.

Marshall E. Rothstein, c.r. pour Air Canada, 153333 Canada Limited Partnership, Services Air Canada Inc.

Jo'Anne Streckaf pour PWA Corporation, Lignes aériennes Canadien International, Pacific Western Airlines Ltd., Lignes aériennes Canadien Pacifique, Limitée, 154793 Canada Ltd., 153333 Canada Limited Partnership, Services Air Canada Inc.

John F. Rook, c.r. et *Trevor S. Whiffen* pour le directeur des enquêtes et recherches.

Personne n'a comparu pour le procureur général de la province du Manitoba.

Personne n'a comparu pour Wardair Canada Inc.

SOLICITORS:

McCarthy & McCarthy, Toronto, for appellant.

Consumers' Association of Canada, Ottawa, on its own behalf.

Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg, for Air Canada Ltd., 153333 Canada Limited Partnership, Air Canada Services Inc.

Bennett Jones, Calgary, for PWA Corporation, Canadian Airlines International Ltd., Pacific Western Airlines Ltd., Canadian Pacific Air Lines, Limited, 154793 Canada Ltd., 153333 Canada Limited Partnership, Air Canada Services Inc.

Holden, Murdoch & Finlay Toronto, for Director of Investigation and Research.

Attorney General of the Province of Manitoba, Winnipeg, on its own behalf.

Blake, Cassels & Graydon Toronto, for Wardair Canada Inc.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

IACOBUCCI C.J.: This is an appeal by American Airlines, Inc. (American or appellant), pursuant to subsection 13(1) of the *Competition Tribunal Act*, S.C. 1986, c. 26, from the order of Strayer J. of the Competition Tribunal [order dated 18/7/88, CT-88/1, not yet reported] with respect to an application by American to intervene, pursuant to

PROCUREURS:

McCarthy & McCarthy, Toronto, pour l'appelante.

L'association des consommateurs du Canada, Ottawa, pour son propre compte.

Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg, pour Air Canada, 153333 Canada Limited Partnership, Services Air Canada Inc.

Bennett Jones, Calgary, pour PWA Corporation, Lignes aériennes Canadien International, Pacific Western Airlines Ltd., Lignes aériennes Canadien Pacifique, Limitée, 154793 Canada Ltd., 153333 Canada Limited Partnership, Services Air Canada Inc.

Holden, Murdoch & Finlay, Toronto, pour le directeur des enquêtes et recherches.

Procureur général de la province du Manitoba, Winnipeg, pour son propre compte.

Blake, Cassels & Graydon, Toronto, pour Wardair Canada Inc.

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

LE JUGE EN CHEF IACOBUCCI: La société American Airlines, Inc. (ci-après American ou l'appelante) a interjeté appel, conformément au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, S.C. 1986, chap. 26, de l'ordonnance qu'a rendue le juge Strayer de ce Tribunal [ordonnance en date du 18-7-88, CT-88/1, encore inédite] relativement à la demande de la société d'intervenir, en application du paragraphe 9(3) de

subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act*, in a proceeding before the Competition Tribunal.

The proceeding in question was instituted by the application of the Director of Investigation and Research (Director) for, amongst other things, an order under section 64 of the *Competition Act*, R.S.C. 1970 c. C-23, as amended [by S.C. 1986, c. 26, ss. 19, 47],* and for an interim order under section 76 of the *Competition Act*.¹ In effect, the Director has alleged that Air Canada and Canadian Airlines International Limited and other named parties have formed a merger of the computer reservations systems of Air Canada and Canadian Airlines International Limited which prevents or lessens, or is likely to prevent or lessen, competition substantially within the meaning of section 64 of the *Competition Act*, in the provision of computer reservation system services to airlines, travel agents and consumers in Canada.

Requests to intervene in the proceeding were also filed by Wardair Canada Inc. (Wardair), and the Consumers' Association of Canada (CAC). The order of Strayer J. gave leave to intervene in the proceeding to American, Wardair and CAC and, in particular, allowed them to attend and present argument on all motions and at all pre-hearing conferences and hearings, on any matter affecting them, respectively.

American, supported by CAC, appeals because of the limited scope of the intervention afforded by the order of Strayer J. CAC has appealed to this Court by way of cross-appeal pursuant to Rule 1203 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663 (as am. by SOR/79-57, s. 20)]. It is noteworthy that the Director supports the arguments of the appellant and other interveners for an increased role in their intervention.

The appellant argues in short that Strayer J. erred in law in his interpretation of subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act* which had the

cette même Loi, dans une procédure se déroulant devant le Tribunal.

Il s'agit en l'occurrence de la demande qu'a présentée le directeur des enquêtes et recherches (ci-après le directeur) en vue notamment d'obtenir une ordonnance en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la concurrence*, S.R.C. 1970, chap. C-23, telle que modifiée [par S.C. 1986, chap. 26, art. 19, 47]*, ainsi qu'une ordonnance provisoire en vertu de l'article 76 de cette Loi¹. Le directeur allègue que Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International ont, avec d'autres parties nommées, fusionné leurs systèmes de réservation informatisés et que ce fusionnement empêche ou diminue sensiblement la concurrence ou aura vraisemblablement cet effet, au sens de l'article 64 de la *Loi sur la concurrence*, dans la prestation au Canada de services de réservation informatisés aux lignes aériennes, aux agents de voyage et aux consommateurs.

La société Wardair Canada Inc. (ci-après Wardair) et l'Association des consommateurs du Canada (ci-après l'ACC) ont également déposé des requêtes en intervention. Dans son ordonnance, le juge Strayer autorise les sociétés American et Wardair, de même que l'ACC, à intervenir dans la procédure, et en particulier à assister et à présenter des arguments à toutes audiences relatives à des requêtes et à toutes conférences préparatoires et audiences concernant toutes questions qui touchent chacune d'entre elles.

Appuyée par l'ACC qui s'est portée contre-appelante conformément à la Règle 1203 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663 (mod. par DORS/79-57, art. 20)], la société American en appelle de la portée limitée de l'intervention permise par le juge Strayer. Soulignons que le directeur appuie les arguments de l'appelante et des autres intervenants en faveur de l'accroissement de leur intervention.

L'appelante soutient, en bref, que le juge Strayer a erré en droit lorsqu'il a interprété le paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la*

* Editor's Note: Sections 50 to 100 of the *Competition Act* were added by S.C. 1986, c. 26, s. 47.

¹ The Director's application was subsequently amended by order of the Competition Tribunal to include a prayer for relief under subparagraph 64(1)(e)(iii), section 77 and paragraph 77(1)(b) of the *Competition Act*.

* Note de l'arrêstiste: Les articles 50 à 100 de la *Loi sur la concurrence* ont été ajoutés par S.C. 1986, chap. 26, art. 47.

¹ La demande du directeur a ultérieurement été modifiée par ordonnance du Tribunal de la concurrence de façon à inclure une demande de redressement en vertu du sous-alinéa 64(1)(e)(iii), de l'article 77 et de l'alinéa 77(1)(b) de la *Loi sur la concurrence*.

effect of preventing the interveners from participating in examination for discovery, calling evidence, and cross-examining witnesses.²

I am of the view that the appeal and cross-appeal should be allowed, but before setting out my reasons, I would like to refer to parts of the judgment appealed from because of the importance of the issue to proceedings under the *Competition Act* and because of the admirably comprehensive approach taken by Strayer J. in his reasoning.

At the outset I think it appropriate to refer to section 9 of the *Competition Tribunal Act*, which provides as follows:

9. (1) The Tribunal is a court of record and shall have an official seal which shall be judicially noticed.

(2) All proceedings before the Tribunal shall be dealt with as informally and expeditiously as the circumstances and considerations of fairness permit.

(3) Any person may, with leave of the Tribunal, intervene in any proceedings before the Tribunal to make representations relevant to those proceedings in respect of any matter that affects that person. [Emphasis added.]

JUDGMENT APPEALED FROM

Strayer J. interpreted "representations" in subsection 9(3) to mean "arguments" and held that the subsection could not be taken to include the rights claimed by the interveners, *viz.*, participating in discovery, calling evidence and cross-examining witnesses. In this connection, he stated [at pages 13-14 of order]:

Subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act* authorizes any person, with leave of the Tribunal, to "intervene ... to make representations ..." . . . The first point to note is that the authority is given to intervene for a particular purpose only, and one therefore cannot derive any broader authority by reference to other meanings which the term "intervene" may have in other contexts. The term "to make representations" in normal English usage would suggest the presentation of argument; that is, persuasion rather than proof. If there is any lingering ambiguity of this term in the English version, it appears to be clarified in the French version which states the purpose of a permitted intervention as "afin de présenter des observations". The term "observations" is most commonly

² Before Strayer J., Wardair apparently did not ask to participate in discovery but wished to call evidence and cross-examine witnesses in addition to presenting argument.

concurrency de façon à empêcher les intervenants de participer aux interrogatoires préalables, à la présentation d'éléments de preuve et au contre-interrogatoire des témoins².

J'estime que l'appel et le contre-appel devraient être accueillis, mais avant d'exposer mes motifs, j'aimerais souligner certains passages du jugement dont appel, tant en raison de l'importance de la question en litige eu égard aux procédures engagées sous le régime de la *Loi sur la concurrence*, qu'à cause du caractère remarquablement complet de l'analyse qu'y fait le juge Strayer.

Il convient, dès le départ, de citer l'article 9 de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*:

9. (1) Le Tribunal est une cour d'archives et il a un sceau officiel dont l'authenticité est admise d'office.

(2) Dans la mesure où les circonstances et l'équité le permettent, il appartient au Tribunal d'agir sans formalisme, en procédure expéditive.

(3) Toute personne peut, avec la permission du Tribunal, intervenir dans les procédures se déroulant devant le Tribunal afin de présenter des observations qui se rapportent à ces procédures et qui concernent des questions touchant cette personne. [Non souligné dans le texte original.]

JUGEMENT DONT APPEL

Donnant au terme «observations» utilisé au paragraphe 9(3) le sens d'«arguments», le juge Strayer soutient que ne sauraient être compris dans ce paragraphe les droits dont se réclament les intervenants, savoir le droit de participer à la communication, de présenter des éléments de preuve et de contre-interroger les témoins. Il affirme à cet égard [aux pages 13 et 14 de l'ordonnance]:

Le paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* autorise toute personne, y ayant été autorisée par le Tribunal, à «intervenir ... afin de présenter des observations ...» . . . Le premier point à remarquer est que l'autorité est donnée pour intervenir à une fin particulière seulement, et l'on ne peut donc pas en faire dériver une autorité plus étendue en faisant référence à d'autres sens que le terme «intervenir» peut avoir dans d'autres contextes. L'expression «présenter des observations» selon l'usage anglais («to make representations») évoque la présentation d'arguments, autrement dit, la persuasion plutôt que la preuve. Si le terme employé dans la version anglaise laisse subsister une ambiguïté sous-jacente, celle-ci semble clarifiée dans la version française, qui précise la fin

² Lors de l'audience présidée par le juge Strayer, la société Wardair n'a apparemment pas demandé à participer à la communication mais a exprimé le désir de présenter des éléments de preuve et de contre-interroger les témoins, en plus de soumettre des arguments.

applied to the presentation of comments or argument before a court or tribunal. [Appeal Book, pages 14-15.]

Strayer J. said that this interpretation of subsection 9(3) was strengthened by reference to sections 97 and 98 of the *Competition Act* which authorizes the Director to participate before federal and provincial, respectively, boards and agencies. In each of those sections the Director is authorized to "make representations to and call evidence" before the board. A distinction is thus made between representations and the calling of evidence, which is supported in the French version of the two sections: "présenter des observations et des preuves" in section 97, and "présenter des observations et soumettre des éléments de preuve" in section 98. Because Strayer J. found the *Competition Tribunal Act* and the *Competition Act in pari materia*, he stated that similar language in the two statutes should be given similar meanings. Accordingly, since in sections 97 and 98 of the *Competition Act* "representations" do not include the presentation of evidence, so it should be in subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act*, namely, that "making representations" should not include the calling of evidence.

In reaching this conclusion, Strayer J. also noted that to grant the interveners the role they wished would be tantamount to treating them as parties, and under the *Competition Act* only the Director can apply for orders against specified persons. Thus the only parties in proceedings under the *Competition Act* are to be the Director and the persons against whom orders are sought. He concluded that the *Competition Act* does not provide any private right of action against the parties to an anti-competitive merger since the only action contemplated is one taken by the Director.

Strayer J. also found that the general implied authority of a court to permit interventions on terms it thinks fit was restricted by the limiting language of subsection 9(3) of the *Competition*

d'une intervention permise: «afin de présenter des observations». Le terme «observations» est plus communément appliqué à la présentation de commentaires ou d'arguments devant un tribunal judiciaire ou administratif. [Dossier d'appel, p. 14-15.]

a Le juge Strayer déclare que cette interprétation du paragraphe 9(3) est renforcée par la référence aux articles 97 et 98 de la *Loi sur la concurrence*, lesquels autorisent le directeur à intervenir devant les offices et organismes tant fédéraux que provinciaux. Dans chacun de ces articles, dans la version anglaise, le directeur est autorisé à «make representations to and call evidence before the board». Ainsi, une distinction est faite entre «representations» et «the calling of evidence», ce que confirme la version française des deux articles où il est question de «présenter des observations et des preuves» à l'article 97, et de «présenter des observations et soumettre des éléments de preuve» à l'article 98. Estimant que la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* et la *Loi sur la concurrence* sont in *pari materia*, le juge soutient que le même terme utilisé dans les deux lois doit avoir le même sens. Il en conclut que, comme dans les articles 97 et 98 de la *Loi sur la concurrence* le terme «observations» n'inclut pas la présentation d'éléments de preuve, il doit en être de même au paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, à savoir que l'expression «présenter des observations» ne devrait pas comprendre la présentation d'éléments de preuve.

À l'appui de sa conclusion, le juge Strayer souligne qu'accorder aux intervenants le rôle qu'ils souhaitent équivaldrait à leur donner le statut de parties et que seul le directeur peut, en vertu de la *Loi sur la concurrence*, demander à ce qu'une ordonnance soit rendue contre des personnes désignées. Ainsi, sont seules parties aux procédures se déroulant sous l'empire de la *Loi sur la concurrence* le directeur et les personnes à l'égard desquelles est demandée une ordonnance. Par conséquent, affirme le juge Strayer, il n'existe, en vertu de cette Loi, aucun droit privé d'action contre les parties à un fusionnement anti-concurrentiel puisque la seule action prévue est celle que prend le directeur.

Le juge Strayer conclut également que le pouvoir général implicite dont une cour est investie de permettre l'intervention aux conditions qu'elle estime appropriées est limité par le libellé restrictif

Tribunal Act. In addition, in looking at the context of the *Competition Act*, Strayer J. was of the view that proceedings before the Competition Tribunal were justiciable in nature which in his view reinforced a narrow interpretation of subsection 9(3). In this respect, he said [at pages 20-21]:

It is quite consistent with the view that Parliament has in effect created a *lis* between the Director of Investigation and Research and the parties to the merger; a *lis* which is to be determined on the basis of the facts and the law for which the proper parties to the proceedings have the prime responsibility of presentation. In such a context it is not inappropriate that the potential role of intervenors be quite limited, nor can an interpretation of subsection 9(3) to this effect be considered absurd or inconsistent with the general purposes of the Act. It was open to Parliament to allow anyone potentially aggrieved by a merger to commence a proceeding before the Tribunal against the merging parties, but Parliament elected not to do so. Instead it obviously saw the commencement of such a proceeding and its direction as a matter involving an important public interest which was to be defined and pursued by the Director, a public officer, as he thinks best in the public interest. In such circumstances it is irrelevant that other persons might take a different view of when or how such proceeding should be conducted. Their assistance will no doubt be welcomed by the Director in the development of evidence supportive of the allegations he has made but it is he who has the carriage of the proceeding. It is he who, together with the respondents, has the ultimate responsibility of shaping the issues and, indeed, of settling the matter (subject to the approval of the Tribunal should a consent order be required). [Appeal Book, pages 22-23.]

Strayer J. also pointed to subsection 9(2) which directs the Competition Tribunal to deal with all proceedings "as informally and expeditiously as the circumstances and considerations of fairness permit." In his view allowing intervenors to prolong proceedings through the multiplication of witnesses and cross-examination of witnesses could only lead to delaying the decisions of the Tribunal and discourage use of it. Thus a narrow interpretation of "representations" in subsection 9(3) was justified. By way of final comment, Strayer J. referred to the intervention role of provincial and federal attorneys general in constitutional cases at the appellate level and the fact that they had not been handicapped unduly in their interventions by not having been involved at the trial level in the

du paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*. De plus, il estime que, dans le contexte de la *Loi sur la concurrence*, les procédures qui se déroulent devant le Tribunal de la concurrence ont un caractère justiciable, ce qui, à son avis, vient renforcer l'interprétation étroite de ce paragraphe. Voici ce qu'il déclare à ce propos [aux pages 20 et 21]:

Cela est conforme avec l'opinion selon laquelle le Parlement a créé un *lis* entre le directeur des enquêtes et recherches et les parties à un fusionnement; ce *lis* doit être réglé en fonction des faits et du droit que les parties directement en cause dans les procédures ont la responsabilité première de présenter. Dans ce contexte, il est logique que le rôle éventuel des intervenants soit assez limité, et l'interprétation en ce sens du paragraphe 9(3) ne peut être jugée absurde ni incompatible avec l'objet général de la Loi. Le Parlement avait la possibilité de permettre à tous ceux qui pourraient être touchés par un fusionnement d'engager une procédure devant le Tribunal contre les parties au fusionnement, mais il n'a pas choisi de le faire. À la place, il a de toute évidence compris que le déclenchement d'une telle procédure et sa conduite mettent en jeu des intérêts publics importants que le directeur, en sa qualité de fonctionnaire, devait définir et poursuivre de la façon qu'il juge la plus appropriée dans l'intérêt public. Dans de telles circonstances, il importe peu que d'autres personnes puissent avoir une opinion différente sur le moment ou la façon de mener une telle procédure. Le directeur sera sans doute reconnaissant à ces personnes de leur aide dans l'établissement des preuves à l'appui des allégations qu'il a formulées, mais c'est au directeur que revient la conduite de la procédure. C'est lui qui, en dernière analyse, a la responsabilité de cerner les questions, avec la collaboration des défenderesses, et de fait d'en arriver à un règlement (sous réserve de l'approbation du Tribunal en cas d'ordonnance par consentement). [Dossier d'appel, p. 22-23.]

Le juge Strayer fait en outre remarquer qu'en vertu des dispositions du paragraphe 9(2), le Tribunal de la concurrence se doit «Dans la mesure où les circonstances et l'équité le permettent . . . d'agir sans formalisme, en procédure expéditive.» À son avis, tout délai dont les intervenants pourraient être responsables dans la procédure, en raison du grand nombre de témoins et de contre-interrogatoires, ne pourrait que retarder les décisions du Tribunal et dissuader les parties d'y recourir: d'où la justification de l'interprétation restrictive du terme «observations» utilisé au paragraphe 9(3). En dernière analyse, le juge Strayer évoque le rôle d'intervenants que jouent les procureurs généraux provinciaux et fédéraux dans les affaires constitutionnelles portées devant les juridictions d'appel; il souligne que ces derniers n'ont pas été indûment empêchés d'exercer leur fonction en n'agissant pas en première instance en ce qui concerne la présentation des éléments de preuve et

presentation of evidence and cross-examination of witnesses. He said [at page 25]:

The role of the Competition Tribunal in merger proceedings is more akin to that of a court than to that of a public inquiry and it is not absurd, illogical, or demeaning that non-parties to such proceedings have only a limited part to play. If they have evidence to provide which would be helpful to one of the authorized parties to these proceedings it is difficult to believe such party will not welcome their assistance. But if they want to raise new issues which neither party is prepared to embrace, they cannot do so because that would be inconsistent with the adversarial system which Parliament has prescribed. [Appeal Book, page 28.]

ISSUE BEFORE THE COURT

With this background and review of the reasons of Strayer J., the issue before us focusses on the meaning of subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act*. Indeed, every party appearing before this Court agrees with the observation made by Strayer J. that, were it not for subsection 9(3), the Tribunal would have implied authority to permit interveners to call evidence and cross-examine witnesses. The issue then is whether subsection 9(3) restricts interveners in the manner held by Strayer J. or whether, as contended by the appellants, subsection 9(3) does not prevent the Competition Tribunal from using its discretion to decide the role that interveners will play.

REASONS FOR ALLOWING THE APPEAL

A useful starting point to answer the issue before us is the principle, which is widely recognized and accepted, that courts and tribunals are the masters of their own procedures. As a part of this principle, courts have also been recognized as having an inherent authority or power to permit interventions basically on terms and conditions that they believe are appropriate in the circumstances. This principle was clearly articulated by this Court in the *Fishing Vessel Owners' Association* case:

Every tribunal has the fundamental power to control its own procedure in order to ensure that justice is done. This, however, is subject to any limitations or provisions imposed on it by the law generally, by statute or by the rules of Court.³ [Emphasis added.]

³ *Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia et al. v. Canada* (1985), 57 N.R. 376 (F.C.A.), at p. 381.

le contre-interrogatoire des témoins. Il affirme [à la page 25]:

Le rôle du Tribunal de la concurrence dans les procédures de fusionnement ressemble plus à celui d'un tribunal judiciaire qu'à celui d'un organisme d'enquête publique, et il n'est ni absurde, ni illogique, ni dégradant, pour des parties non engagées dans de telles procédures, d'être limitées à jouer un rôle restreint. Si des preuves propres à aider l'une des parties autorisées pouvaient être fournies, il est difficile de croire que cette partie n'accepterait pas qu'on l'aide. Toutefois, si ces parties non engagées veulent soulever de nouvelles questions qu'aucune des parties n'est prête à appuyer, elles ne peuvent le faire, puisque cela irait à l'encontre de la procédure contradictoire qu'a prévue le Parlement. [Dossier d'appel, p. 28.]

QUESTION EN LITIGE

Les motifs de l'ordonnance du juge Strayer ainsi exposés, la question en litige devant cette Cour se résume à l'interprétation du paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*. Toutes les parties ayant comparu devant la Cour sont en effet d'accord avec le juge Strayer pour affirmer que, n'eût été du paragraphe 9(3), le Tribunal aurait l'autorité implicite de permettre aux intervenants de présenter des éléments de preuve et de contre-interroger des témoins. Il convient donc de décider si ce paragraphe limite le rôle des intervenants comme l'estime le juge Strayer ou si, comme le soutiennent les appellants, ce même paragraphe n'empêche pas le Tribunal de la concurrence de déterminer, à sa discrétion, le rôle que les intervenants seront appelés à jouer.

MOTIFS D'ACCUEIL DE L'APPEL

Pour trancher cette question, il est intéressant de partir du principe largement accepté suivant lequel les tribunaux judiciaires et administratifs sont maîtres de leur propre procédure. C'est en vertu de ce principe que les tribunaux se sont également vu reconnaître l'autorité ou le pouvoir inhérent de permettre les interventions aux conditions qu'ils estiment adaptées aux circonstances. La présente Cour a clairement exposé ce principe dans l'affaire *Fishing Vessel Owners' Association*:

Chaque tribunal est investi du pouvoir fondamental de contrôler sa propre procédure afin d'assurer que la justice est rendue. Ce pouvoir est toutefois assujéti à toute limitation ou disposition prévue soit par le droit en général, soit par une loi, soit par les règles de la Cour³. [Non souligné dans le texte original.]

³ *Fishing Vessel Owners' Association of British Columbia et autres c. Canada* (1985), 57 N.R. 376 (C.A.F.), à la p. 381.

With respect to the Competition Tribunal, it is clearly stated in its statute that the Tribunal is given court-like powers and a concomitant procedural discretion to deal with matters before it: see section 8, subsection 9(1) and section 16 of the *Competition Tribunal Act*.⁴ Of particular relevance is subsection 8(2):

8. ...

(2) The Tribunal has, with respect to the attendance, swearing and examination of witnesses, the production and inspection of documents, the enforcement of its orders and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction, all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record.

The principle of a court's authority and discretion over its procedure is so fundamental to the proper functioning of a court and the interests of justice that, in my view, only clearly expressed language in a court's constating statute or other applicable law should be employed to take away that authority and discretion. When one looks at the dictionary meaning of the operative words used in section 9 as well as the context of the section and of the proceedings under the *Competition Act*, I do not think that the wording of subsection 9(3) is clearly expressed to eliminate the Tribunal's inherent authority or discretion in the manner found by Strayer J.

Subsection 9(3) allows persons to intervene, with leave of the Competition Tribunal, "to make representations relevant to [the] proceedings in respect of any matter that affects that person." To ascertain the meaning of the words in the section one should look not only at the dictionary definition and the context but also at the nature of the matters being dealt with in the action as well as the overall objectives of the underlying legislation.

In *The Shorter Oxford English Dictionary*, "representation" is stated to mean, among other

⁴ Subsection 8(1) gives the Tribunal jurisdiction to hear applications under Part VII of the *Competition Act* and related matters and subsection 8(3) deals with contempt orders of the Tribunal. Subsection 9(1) stipulates that the Tribunal is a court of record and shall have an official seal which shall be judicially noticed. Section 16 gives rule making power to the Tribunal.

Dans le cas du Tribunal de la concurrence, sa loi constitutive lui confère clairement des pouvoirs de nature judiciaire de même qu'une compétence discrétionnaire concomitante en matière de procédure: voir l'article 8, le paragraphe 9(1) et l'article 16 de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*⁴, et particulièrement le paragraphe 8(2) suivant:

8. ...

(2) Le Tribunal a, en ce qui concerne la présence, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins, la production et l'examen de documents, l'exécution de ses ordonnances et les questions nécessaires ou utiles à l'exercice de sa compétence, tous les pouvoirs droits et privilèges d'une cour supérieure d'archives.

Ce principe de la compétence et du pouvoir discrétionnaire de la cour sur sa procédure est à ce point essentiel à son bon fonctionnement et à celui de la justice qu'il ne peut, à mon avis, être écarté que par une disposition clairement exprimée de sa loi constitutive ou d'une autre loi applicable. Or, si l'on prend en compte la définition que donne le dictionnaire des termes importants de l'article 9, dans le contexte des procédures engagées sous le régime de la *Loi sur la concurrence*, il est, à mon avis, impossible de conclure, comme l'a fait le juge Strayer, que le paragraphe 9(3) est libellé de façon à faire expressément échec au pouvoir ou à la discrétion inhérente du Tribunal.

En vertu du paragraphe 9(3), toute personne peut, avec la permission du Tribunal de la concurrence, intervenir «afin de présenter des observations qui se rapportent [aux] procédures et qui concernent des questions touchant cette personne». Pour connaître la signification des mots utilisés dans cette disposition, il y a lieu non seulement d'en vérifier la définition dans le dictionnaire et d'en examiner le contexte, mais également de tenir compte de la nature des questions soulevées dans l'action, ainsi que des objectifs globaux de la loi.

Entre autres définitions du terme «*representation*», *The Shorter Oxford English Dictionary*

⁴ En vertu du paragraphe 8(1), le Tribunal entend les demandes présentées en application de la Partie VII de la *Loi sur la concurrence* de même que les questions s'y rattachant; le paragraphe 8(3) vise quant à lui la question de l'outrage au tribunal. Le paragraphe 9(1) porte que le Tribunal est une cour d'archives et qu'il a un sceau officiel dont l'authenticité est admise d'office. L'article 16 lui confère le pouvoir d'établir des règles d'application.

things, the following, which I find applicable to subsection 9(3):

A formal and serious statement of facts, reasons or arguments, made with a view to effecting some change, preventing some action, etc . . . [Emphasis added.]

Strayer J. chose to restrict “representations” to mean only “argument” in the sense of persuasion and not proof. Under Strayer J.’s reasoning, the facts or reasons relied on by interveners to support their arguments would be provided by the Director (or possibly by the party against whom the Director was seeking an order).

But it is important to note that subsection 9(3) allows persons to intervene to make representations relevant to those proceedings in respect of any matter that affects that person. It is expressly recognized that orders of the Tribunal could be made that would affect the interveners, such as in the case at bar. If the interveners can make a statement of facts, reasons or argument on matters that affect them, the question arises whether they should be allowed, at the discretion of the court in accordance with the general principle discussed above, to call evidence to support the facts which would show the manner in which the intervener was affected by the proceeding. Similarly, one can question why the interveners cannot ensure that their argument or reasons are supported by facts that they have had the chance to prove in evidence.

It seems to me that it is not a satisfactory answer to say that the Director must be relied on to establish the facts (or reasons) for the interveners because only the Director is a party, or only the Director and the persons against whom an order is sought are the parties or have a *lis* between them, or that the Director must have carriage of the proceedings under the *Competition Act*.

I fail to see how allowing interveners to have an effective and meaningful intervention to ensure they are able to show how they could be affected by an order, all subject to the discretion and supervision of the Tribunal, cannot be reconciled with the adversarial or justiciable nature of proceedings before the Tribunal. Moreover such a role for interveners will not necessarily displace the

donne la suivante que j’estime applicable au paragraphe 9(3):

[TRADUCTION] Un exposé formel et sérieux de faits, de motifs ou d’arguments visant à apporter des changements, à prévenir certaines actions, etc. . . . [Non souligné dans le texte original.]

Dans son ordonnance, le juge Strayer a choisi de restreindre l’acception de ce terme à l’aspect «arguments», dans le sens de la persuasion et non de la preuve. D’après son raisonnement, les faits et les motifs sur lesquels les intervenants appuient leurs arguments proviennent du directeur (ou peut-être de la partie à l’égard de laquelle ce dernier demande une ordonnance).

Toutefois, il importe de souligner que le paragraphe 9(3) permet à une personne d’intervenir afin de présenter des observations qui se rapportent aux procédures et qui concernent des questions touchant cette personne. Il est ainsi expressément reconnu que le Tribunal peut rendre des ordonnances susceptibles de toucher les intervenants comme dans le cas sous étude. Or, si les intervenants peuvent présenter un exposé de faits, de motifs ou d’arguments sur les questions qui les touchent, on peut se demander s’ils ne devraient pas, à la discrétion de la cour suivant le principe général évoqué plus haut, être autorisés à présenter des éléments de preuve à l’appui des faits montrant en quoi ils sont concernés. De même, on peut se demander pourquoi les intervenants ne pourraient pas fonder leurs arguments ou leurs motifs sur des faits qu’ils auraient eux-mêmes eu l’occasion de produire en preuve.

Il me semble qu’il n’est pas satisfaisant de dire que les intervenants doivent se fier au directeur pour établir les faits (ou les motifs) sous prétexte qu’il est le seul à être partie, ou que seuls possèdent ce statut le directeur et les personnes à l’égard desquelles une ordonnance est demandée ou qu’ils ont entre eux un litige, ou encore que c’est au directeur que revient, en vertu de la *Loi sur la concurrence*, la conduite de la procédure.

Je vois mal en quoi le fait de donner aux intervenants l’occasion de montrer, de façon significative et efficace, l’effet qu’une ordonnance risque d’avoir sur eux—le tout sous la surveillance et à la discrétion du Tribunal—serait inconciliable avec le caractère contradictoire ou justiciable de l’instance. De plus, en jouant un tel rôle, les intervenants ne modifieraient pas nécessairement le statut

status of the parties before the Tribunal, the carriage of the matter by the Director, or the *lis* nature of the proceedings. I am confident that the presiding members of the Competition Tribunal can deal with the matters to give respect to those concerns if or as needed.

My conclusion on this meaning of "representations" for the purpose of subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act* is strengthened when one looks to the wider context and nature of the proceedings under the *Competition Act*.

The purpose of the *Competition Act* as shown in section 1.1 [as enacted by S.C. 1986, c. 26, s. 19] thereof is extremely broad:

1.1 The purpose of this Act is to maintain and encourage competition in Canada in order to promote the efficiency and adaptability of the Canadian economy, in order to expand opportunities for Canadian participation in world markets while at the same time recognizing the role of foreign competition in Canada, in order to ensure that small and medium-sized enterprises have an equitable opportunity to participate in the Canadian economy and in order to provide consumers with competitive prices and product choices.

It is evident from the purpose clause that the effects of anti-competitive behaviour, such as a merger that has the result of substantially lessening competition, can be widespread and of great interest to many persons. In these matters, Parliament has provided for the Director to serve as the guardian of the competition ethic and the initiator of Tribunal proceedings under Part VII of the *Competition Act*; but Parliament has also provided a means to ensure that those who may be affected can participate in the proceedings in order to inform the Tribunal of the ways in which matters complained of impact on them. I would ascribe to Parliament the intention to permit those interveners not only to participate but also to do so effectively. A restrictive interpretation of subsection 9(3) could in some cases run counter to the effective handling of disputes coming before the Tribunal.

At issue in the case before us is, among other things, an order for dissolution, pursuant to section 64 of the *Competition Act*, of the merger of computer reservation systems in the airline business. Section 65 lists various factors that the Tribunal

des parties devant le Tribunal, ni la façon dont le directeur conduit la procédure ni le caractère litigieux de cette dernière. Je suis certain que les juges du Tribunal de la concurrence peuvent, au besoin, tenir compte de ces diverses considérations.

Ma conclusion en ce qui concerne le sens du terme «observations» aux fins du paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* est renforcée par l'examen du contexte et de la nature des procédures engagées sous le régime de la *Loi sur la concurrence*.

L'objet de cette loi, tel qu'il ressort de son article 1.1 [édicte par S.C. 1986, chap. 26, art. 19], est très vaste:

1.1 La présente loi a pour objet de préserver et de favoriser la concurrence au Canada dans le but de stimuler l'adaptabilité et l'efficacité de l'économie canadienne, d'améliorer les chances de participation canadienne aux marchés mondiaux tout en tenant simultanément compte du rôle de la concurrence étrangère au Canada, d'assurer à la petite et à la moyenne entreprise une chance honnête de participer à l'économie canadienne, de même que dans le but d'assurer aux consommateurs des prix compétitifs et un choix dans les produits.

Il est manifeste à la lecture de cette disposition que les agissements anti-concurrentiels, tel un fusionnement donnant lieu à une diminution sensible de la concurrence, peuvent avoir de grandes répercussions et susciter un intérêt des plus vifs chez de nombreuses personnes. Le Parlement a fait du directeur le gardien de l'éthique dans ce domaine, lui confiant le soin d'engager devant le Tribunal les procédures découlant de l'application de la Partie VII de cette Loi; mais parallèlement, le législateur a fourni à ceux qui peuvent être touchés la possibilité de participer aux procédures aux fins d'informer le Tribunal de l'impact que risquent d'entraîner sur eux les agissements faisant l'objet de la plainte. Il faut à mon avis présumer que le Parlement a voulu, non seulement autoriser les intervenants à participer aux procédures, mais également à le faire efficacement. En certains cas, une interprétation restrictive du paragraphe 9(3) pourrait compromettre le règlement satisfaisant des litiges portés devant le Tribunal.

Dans la présente espèce, la Cour est notamment saisie, conformément à l'article 64 de la *Loi sur la concurrence*, d'une demande d'ordonnance de dissolution du fusionnement des systèmes de réservation informatisés dans le secteur des lignes aériennes.

may consider in deciding whether to issue such an order. These factors are fairly broad and it would seem reasonable to assume that persons attaining intervenor status under subsection 9(3) could be well-positioned to provide insights concerning them through argument and reasons based on facts. Moreover they arguably could more effectively and efficiently prove these facts if they have the ability to lead evidence or cross-examine witnesses depending on the issue involved and the circumstances of the particular case.

It seems to me that permitting intervenors to play a role wider than simply presenting argument is also a fairer way of treating them. Although the Director is supporting the wider interpretation before us, it is not difficult to envision future situations where the Director and an intervenor might disagree on some matter of fact or evidence of which the Tribunal should be apprised. It is therefore not only logical to give the Tribunal the jurisdiction to decide the issue rather than simply leaving it to the Director to decide in each case, but it is also fair.

Fairness is a relevant consideration because subsection 9(2) of the *Competition Tribunal Act* expressly requires that proceedings before the Tribunal be dealt with as informally and as expeditiously as the circumstances and fairness allow. This point of fairness also answers the concern raised by Strayer J. that a wider role for intervenors will prolong and complicate proceedings before and thereby delay decisions of the Tribunal. But, if a wider role for intervenors does lead to longer or more complex proceedings before the Tribunal, surely that is a necessary price to pay in the interests of fairness, which is expressly required under subsection 9(2).

Finally, I refer to the view of Strayer J. that his conclusion for a narrow interpretation was strengthened when one looked to the wording of sections 97 and 98 of the *Competition Act*. Those sections, which were found by Strayer J. to be in a statute *in pari materia* with the *Competition Tribunal Act*, distinguished between making

nes. À l'article 65 sont énumérés les différents éléments dont le Tribunal peut tenir compte lorsqu'il détermine s'il y a lieu d'émettre une telle ordonnance. Ces facteurs couvrant un champ assez vaste, il paraît raisonnable de présumer que les personnes se qualifiant comme intervenantes aux termes du paragraphe 9(3) seraient bien placées pour éclairer le Tribunal à cet égard par des arguments et des motifs fondés sur des faits. Il peut en outre être allégué que, suivant la nature des questions soulevées et les circonstances de l'espèce, les intervenants pourraient démontrer plus efficacement l'existence de ces faits s'ils avaient aussi la possibilité de soumettre des éléments de preuve ou de contre-interroger les témoins.

Il me semble qu'en étant autorisés à jouer un rôle plus actif que de simplement présenter des arguments, les intervenants recevraient également un traitement plus équitable. Bien qu'en l'espèce le directeur appuie la thèse de l'interprétation large, il est facile d'envisager des situations où le directeur et un intervenant ne seraient pas d'accord sur une question de fait ou de preuve devant être soumise au Tribunal. Il est donc non seulement logique mais équitable de donner au Tribunal la compétence de trancher le débat au lieu d'en laisser chaque fois la responsabilité au directeur.

L'équité est un facteur important à considérer puisqu'aux termes mêmes du paragraphe 9(2) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, le Tribunal se doit d'agir sans formalisme, en procédure expéditive, dans la mesure où les circonstances et l'équité le permettent. Cet aspect rejoint la préoccupation exprimée par le juge Strayer, à savoir qu'une participation accrue des intervenants risquerait de prolonger et de compliquer les procédures se déroulant devant le Tribunal et d'en retarder par le fait même les décisions. Cependant, si tel était le cas, ce serait, à n'en pas douter, le prix à payer pour satisfaire à l'exigence expresse du paragraphe 9(2).

Considérons enfin l'opinion du juge Strayer selon laquelle la thèse de l'interprétation étroite est renforcée par le texte des articles 97 et 98 de la *Loi sur la concurrence*. Dans ces dispositions qui, de l'avis du juge Strayer, sont contenues dans une loi *in pari materia* avec la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, est établie une distinction entre le

representations and calling evidence; he concluded the same distinction should be made in interpreting subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act*.

I do not dispute his finding the statutes *in pari materia*; however, I do not accept that the choice of words in sections 97 and 98 of the *Competition Act* dictates their meaning in subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act*. There are several other sections in both statutes which use the words "representations" or "make representations". Sections 60 and 73 of the *Competition Act* allow interventions by the attorneys general of provinces "for the purpose of making representations" on behalf of provinces; subsections 22 [as enacted by S.C. 1986, c. 26, s. 24] (2) and (3) of the *Competition Act* allow interested persons "to make representations" with respect to proposed regulations relating to certain applications, orders and proceedings; and section 17 of the *Competition Tribunal Act* which invites interested persons "to make representations . . . in writing" with respect to any rules that the Competition Tribunal may make. I do not think that in each section of the two statutes the use of "representation" must necessarily be given the same meaning, especially where the context and purpose of a particular section may dictate otherwise. Sections 97 and 98 of the *Competition Act* deal with endowing the Director with the authority to appear before federal and provincial agencies or boards which raises different considerations from those raised by subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act*. It may be, although I refrain from any formal holding on the matter, that Parliament, out of an abundance of caution, has added the "calling of evidence" in sections 97 and 98 to ensure that making representations is not interpreted narrowly by the federal or provincial boards and agencies before which the Director is appearing. In any event, I believe the main task of a court is in each case to ascertain the meaning of a specific section by looking to its wording and context. The fact that Parliament has chosen a formulation of words in another section of a related statute which appears to convey a particular meaning should not of itself displace convincing reasons why the same interpretation should not apply to the section in issue before the court. The point made about sections 97 and 98 is, after all, a rule of interpretation that can be

fait de présenter des observations et celui de soumettre des preuves. Il en conclut que la même distinction doit s'appliquer au paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*.

^a Que ces lois soient *in pari materia*, je ne le conteste pas; ce que je ne peux accepter cependant, c'est que le choix des termes utilisés aux articles 97 et 98 de la *Loi sur la concurrence* en dicte la signification au paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*. En effet, les termes «observations» et «faire des observations» figurent dans plusieurs autres dispositions de ces deux lois. Par exemple, les articles 60 et 73 de la *Loi sur la concurrence* autorisent le procureur général d'une province à intervenir «pour présenter des observations» au nom de la province; aux paragraphes 22 [édicte par S.C. 1986, chap. 26, art. 24] (2) et (3) de cette même Loi, les personnes intéressées sont ^b autorisées à «présenter des observations» à l'égard de projets de règlements relatifs à certaines demandes, ordonnances et procédures; en vertu ^c enfin de l'article 17 de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, le Tribunal invite les intéressés «à lui présenter par écrit leurs observations» à l'égard de toute règle d'application qu'il peut établir. Or, je ^e ne crois pas que dans chacune de ces dispositions, le terme «observations» doive nécessairement revêtir la même signification, particulièrement lorsque ^f le contexte et l'objet de la disposition s'y opposent. Les articles 97 et 98 de la *Loi sur la concurrence* confèrent au directeur le pouvoir de comparaître devant des organismes ou offices fédéraux et provinciaux où sont soulevés des éléments différents ^g de ceux dont il est question au paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*. Il se peut, bien que je m'abstienne de toute conclusion formelle à ce sujet, que le Parlement ait, pour plus ^h de précaution, ajouté la «soumission d'éléments de preuve» aux articles 97 et 98 afin que lesdits offices et organismes n'interprètent pas restrictivement le droit du directeur de présenter des observations. Quoi qu'il en soit, j'estime qu'il appartient ⁱ à la cour, dans chaque cas, de déterminer le sens d'une disposition donnée en examinant le texte de cette disposition de même que le contexte dans lequel elle s'insère. Ainsi, le fait que le Parlement ait choisi d'utiliser, dans une autre disposition ^j d'une loi connexe, une formulation qui paraît avoir une signification particulière, ne doit pas suffire à écarter les raisons par ailleurs convaincantes de

rebutted, and in this case has been, by more persuasive arguments.

In light of my reasons for allowing the appeal, I do not find it necessary to deal with other arguments of the appellant relating to the judgment of Strayer J. amounting to a denial of natural justice or as being contrary to the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III].

CONCLUSION

Mindful of the ordinary dictionary meaning of "representations" as discussed above, and of the recognition in subsection 9(3) itself of interveners as persons who are affected by competition proceedings, and of the overall purpose and context of the *Competition Act* and proceedings thereunder, I conclude that the meaning of "representations" in subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act* is not as restrictive as decided by Strayer J. I would therefore allow the appeal and the cross-appeal, set aside the decision of Strayer J., and refer the matter back to the Tribunal on the following bases:

- (a) that the Tribunal is not precluded, in exercising its inherent discretion from allowing interveners to fully participate in the proceedings before it, including, if it so determines, the right to discovery, the calling of evidence and the cross-examination of witnesses; and
- (b) that the specific role of the interveners in this proceeding should be left to the Tribunal to decide, in the circumstances of this case, but in accordance with fairness and fundamental justice and subject to the requirements of subsection 9(3) that the interveners' representations must be relevant to this proceeding in respect of any matter affecting those interveners.

croire que la disposition en litige en l'espèce devrait recevoir la même interprétation. Le moyen tiré des articles 97 et 98 n'est après tout qu'une règle d'interprétation dont l'application peut être réfutée—et elle l'a été dans la présente affaire—par des arguments qui emportent la conviction.

Vu ces motifs, il n'y a pas lieu que je me prononce sur les autres arguments de l'appelante à l'encontre du jugement du juge Strayer, savoir le déni de justice naturelle ou la contravention à la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III].

c CONCLUSION

Étant donné la signification ordinaire du terme «observations» selon le dictionnaire ainsi qu'il appert de l'examen ci-haut, et vu la reconnaissance expresse au paragraphe 9(3) des intervenants comme personnes touchées par les procédures en matière de concurrence, vu enfin l'objet et le contexte global de la *Loi sur la concurrence* et des procédures y relatives, j'en viens à la conclusion que le terme «observations» figurant au paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* n'est pas utilisé dans un sens aussi restrictif que l'a affirmé le juge Strayer. En conséquence, je suis d'avis d'accueillir l'appel et le contre-appel, d'infirmer la décision du juge Strayer et de renvoyer l'affaire au Tribunal, eu égard aux principes suivants:

- a) rien n'empêche le Tribunal, dans l'exercice de sa discrétion inhérente, d'autoriser les intervenants à participer pleinement aux procédures dont il est saisi en leur permettant notamment, s'il en décide ainsi, de participer à la communication, de présenter des éléments de preuve et de contre-interroger les témoins;
- b) il appartient au Tribunal de déterminer le rôle spécifique que seront appelés à jouer les intervenants dans la présente procédure, compte tenu des circonstances de l'espèce, mais dans le respect des principes d'équité et de justice fondamentale et sous réserve des exigences du paragraphe 9(3) portant que les observations des intervenants doivent se rapporter à cette procédure et concerner des questions qui les touchent.

The only matter remaining to be considered is the question of costs. Neither the appellant nor any of those supporting it asked for costs either in their memoranda or orally at the hearing of the appeal. On the other hand, counsel for the respondents appearing on the appeal asked, in their memorandum, that the appeal be dismissed with costs. They did not, however, make any oral argument with respect to costs. The position then of the Court is that no argument, written or oral, has been addressed to it in this regard. However, I am of the view that the question of costs should be dealt with.

Subsection 13(1) of the *Competition Tribunal Act* provides that any decision or order of the Tribunal may be appealed to this Court "as if it were a judgment of the Federal Court—Trial Division." Accordingly, it would seem that costs should be disposed of in an appeal from the Tribunal on a basis similar to that employed in appeals from the Trial Division. Under new Rule 344 [as am. by SOR/87-221], which came into effect on April 1, 1987, it seems clear that an award of costs is in the complete discretion of the Court. Subsection (3) of Rule 344 sets out a number of matters that the Court is entitled to consider when awarding costs. One of the matters enumerated is the result of the proceeding. Since the appellant and those supporting it have been successful in this appeal, I consider this to be a cogent reason, in the circumstances of this case, for awarding costs. A perusal of the various other matters enumerated in subsection (3), when they are related to the circumstances of this appeal, do not persuade me otherwise.

I should add that, were it not for the provisions of subsection 13(1) of the *Competition Tribunal Act*, the Court's discretion under Rule 344(1) would have been displaced by the provisions of Rule 1312, which is the general rule applicable to appeals from tribunals other than the Trial Division. That Rule provides:

Rule 1312. No costs shall be payable by any party to an appeal under this Division to another unless the Court, in its discretion, for special reasons, so orders.

Il reste à trancher la question des dépens. Ni l'appelante, ni les parties qui l'ont appuyée n'ont demandé qu'ils leur soient adjugés, que ce soit dans leurs exposés ou oralement lors de l'audition de l'appel. Les avocats des intimés ont par contre demandé dans leur exposé que l'appel soit rejeté avec dépens. Ils n'ont toutefois pas présenté d'arguments oraux à cet effet. La Cour estime donc qu'aucun argument, oral ou écrit, n'a été porté à son attention à ce sujet. Je suis néanmoins d'avis qu'il convient de statuer sur les dépens.

Le paragraphe 13(1) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* dispose que les décisions ou ordonnances du Tribunal sont susceptibles d'appel devant la présente Cour «tout comme s'il s'agissait de jugements de la Division de première instance de cette Cour». Par conséquent, il semble que la question des dépens doive être réglée, dans le cas d'une décision du Tribunal frappée d'appel, de la même façon que dans le cas d'un appel en provenance de la Division de première instance. Or, en vertu de la nouvelle Règle 344 [mod. par DORS/87-221] en vigueur depuis le 1^{er} avril 1987, il semble manifeste que la Cour a entière discrétion pour adjuger les dépens. Le paragraphe (3) de cette Règle énumère une série de facteurs dont la Cour a le droit de tenir compte à cet égard, l'un d'eux étant le résultat de l'instance. L'appelante et les parties qui l'ont appuyée ayant eu gain de cause en l'espèce, j'estime qu'il s'agit, dans les circonstances, d'une raison suffisante pour adjuger des dépens. L'examen des autres facteurs énumérés, dans la mesure où ils se rapportent aux circonstances du présent appel, n'ébranle pas ma conviction.

Je dois cependant ajouter que, n'eussent été les dispositions du paragraphe 13(1) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, la discrétion dont jouit la Cour en vertu de la Règle 344(1) aurait dû s'exercer en conformité avec les dispositions de la Règle 1312, laquelle constitue la règle générale applicable aux appels émanant de tribunaux autres que la Division de première instance. Cette Règle est ainsi libellée:

Règle 1312. Il n'y aura pas de dépens entre parties à un appel interjeté sous le régime du présent chapitre, à moins que la Cour, à sa discrétion, ne l'ordonne pour une raison spéciale.

If that Rule were otherwise to apply here, I would have had no hesitation in concluding that costs should not be awarded unless special reasons to the contrary had been established on the record. However, in view of the words used in section 13 *supra*, I think Rule 344(1) and not Rule 1312 applies to this appeal and because, if this were an appeal from the Trial Division, I would award costs for the reasons expressed earlier herein, I would allow this appeal and the cross-appeal with costs, if asked for.

HEALD J.: I concur.

STONE J.: I agree.

Si je devais appliquer cette Règle à l'espèce, je n'aurais aucune hésitation à conclure qu'il ne doit pas y avoir d'adjudication de dépens à moins qu'une raison spéciale n'apparaisse au dossier. ^a Cependant, vu le texte de l'article 13 précité, j'estime que c'est la Règle 344(1), et non la Règle 1312, qui s'applique dans le présent cas: comme, pour les motifs déjà exprimés, j'adjugerais des dépens s'il s'agissait d'un appel provenant de la ^b Division de première instance, je suis d'avis d'accueillir l'appel et le contre-appel avec dépens, si demande en est faite.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

^c LE JUGE STONE: Je suis d'accord avec ces motifs.