

A-430-82

A-430-82

John C. Doyle (Appellant) (Applicant)

v.

Restrictive Trade Practices Commission, O. G. Stoner, R. MacLellan, F. Roseman and F. H. Sparling (Respondents) (Respondents)

and

Canadian Javelin Limited and Attorney General of Canada (Mis-en-cause)Court of Appeal, Pratte, Ryan and Le Dain JJ.—
Ottawa, February 8 and March 23, 1983.

Combines — Investigation of Canadian Javelin Limited under s. 114 of Canada Corporations Act — Appeal from dismissal of application for certiorari, prohibition and injunction to stop investigation — S. 114 not ultra vires federal Parliament — Parliament's authority to create companies having non-provincial objects extending to investigations of companies incorporated under federal legislation to determine whether companies' activities fraudulent or illegal — Statement of evidence, as signed by inspector's counsel, proper — Nothing in Act that statement must be signed or drafted by inspector himself — Contents of statement meeting legal requirements — Under s. 114(23),(24) inspector required to set out evidence obtained and to indicate grounds in support of opinion — Whether inspector's investigation subject to procedural fairness — Under s. 114, two-stage investigation: first, investigation by inspector followed by statement of evidence; second, investigation by Commission hearing those concerned, and report to Minister — Principles of natural justice not applicable to investigation conducted by inspector — Inspector acting as Crown prosecutor before Commission — Appeal dismissed — Canada Corporations Act, R.S.C. 1970, c. C-32, s. 114(1),(2),(22),(23),(24),(25),(26),(27),(29) (rep. and sub. R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 10, s. 12).

Constitutional law — Distribution of powers — Property and civil rights in the province — Peace, order and good government — Argument that s. 114(2) of the Act, which authorizes corporate investigations by Restrictive Trade Practices Commission, ultra vires Parliament, rejected — Parliament having authority to legislate concerning companies with non-provincial objects — No encroachment on provincial power to legislate concerning property and civil rights in province or administration of justice — Canada Corporations Act, R.S.C. 1970, c. C-32, s. 114(2).

The appellant, a shareholder of Canadian Javelin Limited, is appealing the dismissal of an application for *certiorari*, prohibition and injunction, to stop the investigation of the affairs of

John C. Doyle (appellant) (requérant)

c.

Commission sur les pratiques restrictives du commerce, O. G. Stoner, R. MacLellan, F. Roseman et F. H. Sparling (intimés) (intimés)

et

Canadian Javelin Limitée et procureur général du Canada (mis-en-cause)Cour d'appel, les juges Pratte, Ryan et Le Dain—
Ottawa, 8 février et 23 mars 1983.

Coalitions — Canadian Javelin Limitée fait l'objet d'une enquête en vertu de l'art. 114 de la Loi sur les corporations canadiennes — Appel de la décision rejetant une demande de certiorari, de prohibition et d'injonction pour faire cesser l'enquête — L'art. 114 n'est pas ultra vires du Parlement fédéral — La compétence du Parlement de créer des compagnies ayant des objets autres que provinciaux va jusqu'à pouvoir prescrire la tenue d'enquêtes sur des compagnies créées en vertu de ses lois dans le but de déterminer si leur formation ou leurs activités sont viciées par la fraude ou l'illégalité — L'exposé des preuves, qui a été signé par l'avocat de l'inspecteur, est régulier — Rien dans la Loi n'exige que l'inspecteur prépare ou signe lui-même l'exposé — Le contenu de l'exposé satisfait aux exigences établies par la Loi — Aux termes de l'art. 114(23),(24), l'inspecteur doit relater la preuve recueillie et indiquer ce sur quoi il fonde son opinion — L'enquête de l'inspecteur est-elle soumise à l'obligation de suivre une procédure équitable? — L'enquête prévue à l'art. 114 se déroule en deux étapes: en premier lieu, l'inspecteur fait enquête et transmet à la Commission un exposé des preuves recueillies; en second lieu, la Commission complète l'enquête, entend les intéressés et fait rapport au Ministre — Les principes de justice naturelle ne s'appliquent pas à l'enquête que mène l'inspecteur — Devant la Commission, l'inspecteur agit à titre d'avocat de la Couronne — Appel rejeté — Loi sur les corporations canadiennes, S.R.C. 1970, chap. C-32, art. 114(1),(2),(22),(23),(24),(25),(26),(27),(29) (abrogé et remplacé par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 10, art. 12).

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Propriété et droits civils dans la province — Paix, ordre et bon gouvernement — La prétention portant que l'art. 114(2) de la Loi qui accorde à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce le pouvoir d'enquêter sur des compagnies serait ultra vires, est rejetée — Le Parlement est autorisé à légiférer relativement à des compagnies ayant des objets autres que provinciaux — Il n'y a pas d'empiètement sur le pouvoir exclusif des provinces de légiférer sur la propriété et les droits civils dans la province et sur l'administration de la justice — Loi sur les corporations canadiennes, S.R.C. 1970, chap. C-32, art. 114(2).

L'appelant, qui est actionnaire de Canadian Javelin Limitée, fait appel de la décision rejetant sa demande de *certiorari*, de prohibition et d'injonction qu'il avait présentée dans le but de

the company conducted under section 114 of the *Canada Corporations Act*. The appellant argues (1) that section 114, whereby the Restrictive Trade Practices Commission may issue an order “for the investigation of” a company incorporated under a federal Act, is *ultra vires* the federal Parliament because it falls within the exclusive jurisdiction of the provinces to legislate with respect to “property and civil rights in the province” and “the administration of justice in the province”; (2) that the statement of evidence submitted by the respondent Sparling had not been properly signed, in that it bore the signature of the respondent’s counsel; (3) that the contents of the statement did not meet the requirements of the Act; (4) that the statement was the result of an investigation carried out without procedural fairness, more precisely, that the respondent Sparling showed bias and did not give the appellant an opportunity to be heard before the statement was submitted to the Commission.

Held, the appeal should be dismissed.

(1) Validity of section 114: The authority to enact legislation providing for investigations during which witnesses can be compelled to testify or to adduce evidence belongs to the provinces in the case of investigations concerning a matter within provincial legislative jurisdiction; it belongs to the federal Parliament in all other cases. Parliament’s authority “to make laws for the peace, order and good government of Canada” authorizes it to legislate with respect to the incorporation of companies having non-provincial objects. Thus Parliament may not only create such companies, it may also prescribe that inquiries be held concerning companies incorporated under its legislation to determine whether their formation or activities are tainted by fraud or illegality. This is a normal extension of Parliament’s legislative jurisdiction with respect to the incorporation of companies and its exercise does not encroach on the exclusive authority of the provinces to legislate with respect to “property and civil rights” and “the administration of justice” in the province.

(2) Signature: The Act does not require that the statement be signed by the inspector responsible for the investigation, nor does it provide that only the inspector may draft the statement. Under subsection 114(2), the inspector is required to arrange for a report to be prepared which in his opinion accurately summarizes the evidence he has obtained. What is important is that the statement be submitted to the Commission by the inspector or at his request and that there be no reasonable grounds for believing that where the inspector has not prepared the statement himself, he has not adopted it as his own.

(3) Contents: A reading of subsections 114(23) and (24) indicates that, in addition to setting out the evidence obtained, the inspector must, in his statement, indicate on what grounds he bases his opinion that the evidence discloses one or more of the circumstances in subsection 114(2). This is precisely what was done in the case at bar.

(4) Procedure to be followed in the investigation: The investigation in section 114 takes place in two stages: first, the inspector submits to the Commission a statement of the evidence obtained after investigation, in which he normally makes allegations against third parties; second, the Commission considers this statement, completes the investigation by receiving

faire cesser l’enquête menée sur la compagnie en vertu de l’article 114 de la *Loi sur les corporations canadiennes*. L’appellant prétend 1) que l’article 114 qui autorise la Commission sur les pratiques restrictives de commerce à ordonner «que soit effectué un examen» d’une compagnie créée en vertu d’une loi du Parlement fédéral est *ultra vires* parce qu’il ressortit au pouvoir exclusif des provinces de légiférer sur «la propriété et les droits civils dans la province» et sur «l’administration de la justice dans la province»; 2) que l’exposé des preuves soumis par l’intimé Sparling a été irrégulièrement signé, car il porte la signature de l’avocat de l’intimé; 3) que le contenu de l’exposé ne répond pas aux exigences de la Loi; 4) que ledit exposé est le résultat d’une enquête qui a été menée sans suivre une procédure équitable, plus précisément, que l’intimé Sparling a fait preuve de partialité et n’a pas fourni à l’appellant l’occasion de se faire entendre avant que l’exposé des preuves ne soit transmis à la Commission.

Arrêt: l’appel devrait être rejeté.

1) La validité de l’article 114: Le pouvoir d’adopter des lois prévoyant la tenue d’enquêtes au cours desquelles des témoins peuvent être forcés à comparaître pour témoigner ou pour produire des preuves appartient aux provinces s’il s’agit d’enquêtes qui portent sur un sujet relevant de la compétence législative des provinces; il appartient au Parlement fédéral dans les autres cas. Le pouvoir du Parlement «de faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada» l’autorise à légiférer relativement à l’incorporation de compagnies ayant des objets autres que provinciaux. Par conséquent, le Parlement peut non seulement créer ces compagnies, mais il peut aussi prescrire que des enquêtes puissent avoir lieu sur les compagnies créées en vertu de ses lois dans le but de déterminer si leur formation ou leurs activités sont viciées par la fraude ou l’illégalité. Ce pouvoir est un prolongement normal de la compétence législative du Parlement relativement à l’incorporation des compagnies et son exercice ne constitue pas un empiètement sur le pouvoir exclusif des provinces de légiférer sur «la propriété et les droits civils» et sur «l’administration de la justice» dans la province.

2) La signature: La Loi n’exige pas que l’exposé soit signé par l’inspecteur qui a été chargé de l’enquête, ni que ce soit l’inspecteur seul qui écrive cet exposé. En vertu du paragraphe 114(2), l’inspecteur est tenu de faire le nécessaire pour que soit préparé un exposé qui, à son avis, résume de façon exacte les preuves qu’il a recueillies. Ce qui importe c’est que l’exposé soit transmis à la Commission par l’inspecteur ou à sa demande et qu’il n’y ait pas de motif raisonnable de croire que l’inspecteur, dans le cas où il n’a pas préparé lui-même l’exposé, ne l’adopte pas comme étant le sien.

3) Le contenu: Il suffit de lire les paragraphes 114(23) et (24) pour constater que l’inspecteur, dans son exposé, en plus de relater la preuve recueillie, doit indiquer ce sur quoi il fonde son opinion que la preuve révèle l’une ou plusieurs des situations prévues au paragraphe 114(2). C’est exactement ce qui a été fait en l’espèce.

4) La procédure à suivre lors de l’enquête: L’enquête prévue par l’article 114 se déroule en deux étapes: en premier lieu, l’inspecteur fait enquête et transmet à la Commission un exposé des preuves recueillies, exposé où il formule normalement des allégations contre des tiers; en second lieu, la Commission considère cet exposé, complète l’enquête en recevant des preu-

additional evidence and, after giving all those concerned an opportunity to be heard, reports to the Minister. Clearly the legislator intended to apply to the investigation conducted by the Commission the principles of natural justice and fairness. However, it was not intended that those principles be applied to the investigation conducted by the inspector whose role before the Commission resembles that of a Crown prosecutor in a criminal case. While it is true that a duty to observe procedural fairness may exist without it being expressly imposed by statute, it does not follow that the legislator must always be assumed to have intended to impose such duty.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

John Deere Plow Company, Limited v. Wharton, [1915] A.C. 330 (P.C.); *Multiple Access Limited v. McCutcheon, et al.*, [1982] 2 S.C.R. 161; *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735.

DISTINGUISHED:

In re Pergamon Press Ltd., [1970] 3 W.L.R. 792 (Eng. C.A.).

REFERRED TO:

Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police, [1979] 1 S.C.R. 311; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Regina v. Race Relations Board, Ex parte Selvarajan*, [1975] 1 W.L.R. 1686 (Eng. C.A.).

COUNSEL:

Robert Décary, Grégoire Lehoux and Mario Simard for appellant (applicant).

James Mabbutt for respondents (respondents) Restrictive Trade Practices Commission, O. G. Stoner, R. MacLellan and F. Roseman.

François Garneau for respondent (respondent) F. H. Sparling.

SOLICITORS

Noël, Décary, Aubry & Associés, Hull, Quebec, for appellant (applicant).

Deputy Attorney General of Canada for respondents (respondents) Restrictive Trade Practices Commission, O. G. Stoner, R. MacLellan and F. Roseman.

Desjardins, Ducharme, Desjardins & Bourque, Montreal, for respondent (respondent) F. H. Sparling.

ves additionnelles et, après avoir fourni à tous les intéressés l'occasion de se faire entendre, fait rapport au Ministre. Il apparaît certain que le législateur a voulu que les principes de justice naturelle et d'équité s'appliquent à l'enquête menée par la Commission. Toutefois, on n'a pas voulu que ces mêmes principes s'appliquent à l'inspecteur qui joue, dans cette enquête, un rôle qui ressemble à celui d'un procureur de la Couronne dans une affaire criminelle. S'il est vrai que l'obligation de suivre une procédure équitable peut exister sans que la loi l'impose expressément, il ne s'ensuit pas que l'on doive toujours présumer l'intention du législateur d'imposer cette obligation.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

John Deere Plow Company, Limited v. Wharton, [1915] A.C. 330 (P.C.); *Multiple Access Limited c. McCutcheon, et autres*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735.

DISTINCTION FAITE AVEC:

In re Pergamon Press Ltd., [1970] 3 W.L.R. 792 (C.A. Angl.).

DÉCISIONS CITÉES:

Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police, [1979] 1 R.C.S. 311; *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Regina v. Race Relations Board, Ex parte Selvarajan*, [1975] 1 W.L.R. 1686 (C.A. Angl.).

AVOCATS:

Robert Décary, Grégoire Lehoux et Mario Simard pour l'appelant (requérant).

James Mabbutt pour les intimés (intimés) la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, O. G. Stoner, R. MacLellan et F. Roseman.

François Garneau pour l'intimé (intimé) F. H. Sparling.

PROCUREURS:

Noël, Décary, Aubry & Associés, Hull (Québec), pour l'appelant (requérant).

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés (intimés) la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, O. G. Stoner, R. MacLellan et F. Roseman.

Desjardins, Ducharme, Desjardins & Bourque, Montréal, pour l'intimé (intimé) F. H. Sparling.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

PRATTE J.: The appellant is a shareholder of Canadian Javelin Limited, a company which has been the subject of an investigation under section 114 of the *Canada Corporations Act*.¹ He is appealing the decision of Marceau J. of the Trial Division dismissing the application for *certiorari*, prohibition and an injunction he had made in an attempt to stop this investigation.

In order to understand the case it is necessary to be familiar with section 114 of the *Canada Corporations Act* and know that it contains the following provisions:

114. (1) Five or more shareholders holding shares representing in the aggregate not less than one-tenth of the issued capital of the company or one-tenth of the issued shares of any class of shares of the company may apply, or the Minister on his own initiative may cause an application to be made, to the Restrictive Trade Practices Commission established under the *Combines Investigation Act* (hereinafter called the "Commission"), upon reasonable notice to the company or other interested party or *ex parte* if the Commission is of the opinion that the giving of notice would in view of the allegations made by the applicants or on behalf of the Minister unduly prejudice any investigation that might be ordered by the Commission, for an order directing an investigation of the company in respect of which the application is made.

(2) Where it is shown to the Commission by the Minister or upon the solemn declaration of the applicant shareholders that there are reasonable grounds for believing that in respect of the company concerned,

(a) its business or the business of a company affiliated therewith is being conducted with intent to defraud any person;

(b) in the course of carrying on its affairs or the affairs of a company affiliated therewith, one or more acts have been performed wrongfully in a manner prejudicial to the interests of any shareholder;

(c) it or a company affiliated therewith was formed for any fraudulent or unlawful purpose or is to be dissolved in any manner for a fraudulent or unlawful purpose; or

(d) the persons concerned with its formation, affairs or management, or the formation, affairs or management of a company affiliated therewith, have in connection therewith been guilty of fraud, misfeasance or other misconduct,

the Commission may issue its order for the investigation of the company, and appoint an inspector for that purpose.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE PRATTE: L'appelant est actionnaire de Canadian Javelin Limitée, une compagnie qui, depuis plusieurs années, fait l'objet d'une enquête en vertu de l'article 114 de la *Loi sur les corporations canadiennes*¹. Il appelle de la décision du juge Marceau de la Division de première instance qui a rejeté la requête en *certiorari*, prohibition et injonction qu'il avait présentée dans le but de faire cesser cette enquête.

Pour comprendre le litige, il faut être familier avec l'article 114 de la *Loi sur les corporations canadiennes* et savoir qu'il contient les dispositions suivantes:

114. (1) Cinq actionnaires ou plus détenant des actions représentant dans l'ensemble au moins un dixième du capital émis de la compagnie ou un dixième des actions émises de toute catégorie d'actions de la compagnie peuvent demander, ou le Ministre de sa propre initiative peut faire demander, à la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce établi en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* (ci-après appelée dans le présent article la «Commission»), une ordonnance prescrivant un examen de la compagnie pour laquelle la demande est faite, soit après avoir donné un avis raisonnable à la compagnie ou autre partie intéressée, soit *ex parte* si la Commission estime que le fait de donner avis nuirait indûment à tout examen qui pourrait être ordonné par la Commission en raison des allégations faites par les requérants ou pour le compte du Ministre.

(2) Lorsque le Ministre ou, sous la foi d'une déclaration solennelle, les actionnaires qui ont fait la demande d'examen ont démontré à la Commission qu'il y a des motifs raisonnables de croire, en ce qui concerne la compagnie, que

a) ses opérations ou les opérations d'une compagnie qui lui est affiliée sont faites avec l'intention de frauder quelqu'un;

b) dans la conduite de ses affaires ou des affaires d'une compagnie qui lui est affiliée ont été accomplis à tort ou plusieurs actes d'une manière préjudiciable aux intérêts d'un actionnaire;

c) elle a ou une compagnie qui lui est affiliée a été formée dans un but frauduleux ou illégal ou qu'on se propose de la dissoudre de quelque manière que ce soit dans un but frauduleux ou illégal; ou

d) les personnes intéressées par sa formation, ses affaires ou sa gestion, ou par la formation, les affaires ou la gestion d'une compagnie qui lui est affiliée, se sont à cet égard rendues coupables de fraude, d'abus de pouvoir ou autre faute du même genre,

la Commission peut rendre une ordonnance pour que soit effectué un examen de la compagnie et nommer un inspecteur à cette fin.

¹ R.S.C. 1970, c. C-32 [as am. by] (1st Supp.), c. 10, s. 12.

¹ S.R.C. 1970, chap. C-32, [mod. par] (1^{er} Supp.), chap. 10, art. 12.

(22) With the written concurrence of the Commission, the inspector may, at any stage of an investigation, and in addition to, or instead of, continuing the investigation, remit any documents or records, or returns or evidence to the Attorney General of Canada for consideration whether an offence has been or is about to be committed against any statute, and for such action as the Attorney General may be pleased to take.

(23) At any stage of an investigation

(a) the inspector may, if he is of the opinion that the evidence obtained discloses a circumstance alleged under subsection (2), or

(b) the inspector shall, if so required by the Minister,

prepare a statement of the evidence obtained in the investigation, which shall be submitted to the Commission and to each person against whom an allegation is made therein.

(24) Upon receipt of the statement, the Commission shall fix a place, time and date on which evidence and argument in support of the statement may be submitted by or on behalf of the inspector, and at which the persons against whom an allegation has been made in the statement shall be allowed full opportunity to be heard in person or by counsel.

(25) The Commission shall consider the statement submitted by the inspector under subsection (23) together with any further or other evidence or material submitted to the Commission, and shall, as soon as possible thereafter, report thereon to the Minister.

(26) A report of the Commission under subsection (25) shall be made public by the Minister unless in the opinion of the Commission, given in its report to the Minister, it is undesirable in the public interest or unnecessary to publish the report or any part thereof in which case the report or the part so reported upon shall not be published.

(27) In its report to the Minister under subsection (25), the Commission may, if it considers it in the public interest to do so, request the Minister to institute and maintain or settle proceedings in the name of the company whose affairs and management were the subject of the investigation and report; and the Minister is hereby vested with all necessary powers in that regard.

(29) No report shall be made by the Commission under subsection (25) against any person unless that person has been allowed full opportunity to be heard as provided in this section.

An investigation under section 114 is therefore carried out in two stages. First, the inspector appointed by the Commission examines the affairs and management of the company and, if he is of the opinion that the evidence obtained discloses one of the circumstances described in subsection 114(2), submits to the Commission a statement of the evidence he obtained. The Commission then gives the inspector and all those against whom an allegation has been made in the statement an

(22) Avec l'assentiment écrit de la Commission, l'inspecteur peut, à tout stade d'un examen et en plus de ou au lieu de poursuivre l'examen, remettre tous documents, registres, rapports ou preuves au procureur général du Canada pour lui permettre de considérer si une infraction à une loi a été ou est sur le point d'être commise et pour toute action qu'il est loisible au procureur général de prendre.

(23) A tout stade d'un examen

a) l'inspecteur peut, s'il est d'avis que les preuves recueillies révèlent un fait allégué comme l'indique le paragraphe (2), ou

b) l'inspecteur doit, si le Ministre l'exige,

préparer un exposé des preuves recueillies au cours de l'examen, qui doit être soumis à la Commission et à chaque personne contre laquelle une allégation y est faite.

(24) Au reçu de l'exposé, la Commission doit fixer les temps et lieu où les preuves et les arguments à l'appui de l'exposé peuvent être présentés par l'inspecteur ou en son nom et où les personnes contre lesquelles une allégation a été faite dans l'exposé doivent avoir la possibilité de se faire entendre en personne ou par procureur.

(25) La Commission examinera l'exposé soumis par l'inspecteur en vertu du paragraphe (23) ainsi que les autres preuves ou pièces présentées à la Commission et elle devra aussitôt que possible en faire rapport au Ministre.

(26) Un rapport de la Commission en vertu du paragraphe (25) doit être rendu public par le Ministre à moins que, de l'avis de la Commission indiqué dans son rapport au Ministre, il ne soit pas souhaitable dans l'intérêt public ou ne soit pas nécessaire de publier le rapport ou toute partie dudit rapport; dans un tel cas le rapport ou la partie affectée ne doit pas être publiée.

(27) Dans son rapport au Ministre en vertu du paragraphe (25), la Commission peut, si elle l'estime nécessaire dans l'intérêt public, demander au Ministre d'engager, de continuer ou de régler des procédures au nom de la compagnie dont les affaires et la gestion ont fait l'objet de l'examen et du rapport; et le Ministre est investi de tous les pouvoirs nécessaires à cet effet.

(29) Nul rapport ne doit être fait par la Commission en vertu du paragraphe (25) contre toute personne à moins que cette personne n'ait eu la possibilité de se faire entendre, comme le prévoit le présent article.

L'enquête prévue à l'article 114 se fait donc en deux temps: d'abord, l'inspecteur nommé par la Commission procède à un examen des affaires et de la gestion de la compagnie et, s'il est d'avis que les preuves recueillies révèlent une des situations décrites au paragraphe 114(2), transmet à la Commission un exposé des preuves qu'il a recueillies; ensuite, la Commission donne à l'inspecteur et à tous ceux contre qui il a formulé des allégations dans son exposé l'occasion de se faire entendre et

opportunity to be heard and reports to the Minister.

On May 17, 1977 the Restrictive Trade Practices Commission, pursuant to an application by the Minister of Consumer and Corporate Affairs, ordered that Canadian Javelin Limited be the subject of an investigation. The order it issued that day reads in part as follows:

The Commission hereby orders that an investigation be conducted of the affairs and management of Canadian Javelin Limited from the date of its incorporation including, without limiting the generality of the foregoing, the investigation of its source and disposition of capital funds, its maintenance of corporate books and accounting records, its disclosure of financial information to shareholders, its compliance with statutory obligations, its acquisition, operation and disposition of its assets and of those of its affiliated companies, the disposition of its shares and of those of its affiliated companies, and its dealing with affiliated companies, and that Mr. Frederick H. Sparling, Director, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs, be appointed as inspector for that purpose.

The respondent Sparling then proceeded to carry out his investigation. On January 26, 1982 he submitted to the Commission a statement of the evidence he had obtained. In that document he stated first that he had come to the conclusion that appellant Doyle had fraudulently used Canadian Javelin Limited for his personal gain at the expense of the other shareholders of the company; he went on to formulate recommendations that he proposed the Commission should make to the Minister. After receiving this statement the Commission summoned the appellant and the other persons concerned to appear at public hearings that were to commence on April 26, 1982. Shortly after these hearings commenced the appellant filed an application in the Trial Division for *certiorari*, prohibition and an injunction requesting that Sparling and the Commission be prohibited from proceeding any further in this matter. He maintained that section 114 of the *Canada Corporations Act* was unconstitutional and that in any event the Commission should not have proceeded on the basis of the statement of evidence submitted to it in this case since this document had not been prepared in accordance with the Act. Marceau J. dismissed this application [T-3351-82, order dated May 21, 1982]. It is this decision that the appellant is disputing at present. In support of his

fait rapport au Ministre.

C'est le 17 mai 1977 que la Commission sur les pratiques restrictives du commerce a ordonné, suite à une demande du ministre de la Consommation et des Corporations, que Canadian Javelin Limitée fasse l'objet d'une enquête. Le dispositif de l'ordonnance qu'elle rendit ce jour-là se lit comme suit:

[TRADUCTION] La Commission, par les présentes, ordonne l'examen des affaires et de l'administration de Canadian Javelin Limitée à partir de la date de sa constitution en corporation, y compris, sans restreindre la généralité de ce qui précède, l'examen relatif à l'origine et à la disposition de son fonds d'immobilisation, à la tenue des registres de l'entreprise et des registres comptables, à la divulgation de renseignements financiers et autres aux actionnaires, au respect des engagements statutaires, à l'acquisition, à l'exploitation et à la disposition de son actif et de celui des compagnies qui lui sont affiliées, à la vente de ses actions et de celles des compagnies affiliées, et à la manière dont Canadian Javelin Limitée traite ces compagnies affiliées. La Commission ordonne que M. Frederick H. Sparling, directeur des corporations au ministère de la Consommation et des Corporations, soit désigné inspecteur à cette fin.

L'intimé Sparling procéda ensuite à son enquête. Le 26 janvier 1982, il transmit à la Commission un exposé des preuves qu'il avait recueillies. Dans ce document, il disait d'abord en être venu à la conclusion que l'appelant Doyle avait utilisé Canadian Javelin Limitée pour s'enrichir frauduleusement aux dépens des autres actionnaires de la compagnie; il poursuivait en formulant les recommandations qu'il suggérait à la Commission de faire au Ministre. Après avoir reçu cet exposé, la Commission convoqua l'appelant et les autres intéressés à des audiences publiques qui devaient commencer le 26 avril 1982. Peu après le début de ces audiences, l'appelant présenta à la Division de première instance une requête en *certiorari*, prohibition et injonction demandant que l'on interdise à Sparling et à la Commission de procéder plus avant en cette affaire. Il prétendait que l'article 114 de la *Loi sur les corporations canadiennes* était inconstitutionnel et que, de toute façon, la Commission n'aurait pas dû donner suite à la production de l'exposé des preuves qui lui avait été soumis en l'espèce parce que ce document n'avait pas été préparé conformément à la Loi. Monsieur le juge Marceau a rejeté cette requête [T-3351-82, ordonnance en date du 21 mai 1982]. C'est cette décision que l'appelant attaque aujourd'hui. À l'appui de son pourvoi, il reprend quatre des argu-

appeal he relied on four of the arguments he had made at trial. He argued that the Canadian Parliament did not have jurisdiction to enact section 114 of the *Canada Corporations Act*, that the statement of evidence submitted by the respondent Sparling had not been properly signed, that its contents did not meet the requirements of the Act and that it was the result of an investigation that the respondent Sparling had conducted without procedural fairness.

1. Constitutionality of section 114

The appellant argued that subsection 114(2) of the *Canada Corporations Act*, which authorizes the Restrictive Trade Practices Commission to issue an order “for the investigation of” a company incorporated under an Act of the federal Parliament, was unconstitutional. He maintained that this provision was *ultra vires* the federal Parliament because it fell within the exclusive jurisdiction of the provinces to legislate with respect to “property and civil rights in the province” and “the administration of justice in the province”.

This argument does not seem to me to be valid. Neither the provincial legislatures nor the federal Parliament have exclusive authority to enact legislation providing for investigations during which witnesses can be compelled to appear to testify or adduce evidence. It all depends on the subject and purpose of such investigations. This authority belongs to the provinces in the case of investigations concerning a matter within provincial legislative jurisdiction; it belongs to the federal Parliament in all other cases. Moreover, it has long been established that Parliament’s authority “to make laws for the peace, order and good government of Canada” authorizes it to legislate with respect to the incorporation of companies having non-provincial objects (*John Deere Plow Company, Limited v. Wharton*, [1915] A.C. 330 [P.C.]). Furthermore, this authority of Parliament with respect to the incorporation of companies must not be interpreted or defined narrowly (*Multiple Access Limited v. McCutcheon, et al.* [[1982] 2 S.C.R. 161]). In my view in the exercise of this authority Parliament may not only create or authorize the creation of companies with non-provincial objects but may also provide that investigations may take place respecting companies incorporated under its legislation with a view to determining whether their

arguments qu’il a soumis en première instance. Il prétend que le Parlement canadien n’avait pas le pouvoir d’adopter l’article 114 de la *Loi sur les corporations canadiennes*, que l’exposé des preuves soumis par l’intimé Sparling a été irrégulièrement signé, que son contenu ne répond pas aux exigences de la Loi et qu’il est le résultat d’une enquête que l’intimé Sparling a menée sans suivre une procédure équitable.

1. La constitutionnalité de l’article 114

L’appelant plaide l’inconstitutionnalité du paragraphe 114(2) de la *Loi sur les corporations canadiennes* qui autorise la Commission sur les pratiques restrictives du commerce à ordonner «que soit effectué un examen» d’une compagnie créée en vertu d’une loi du Parlement fédéral. Il prétend que cette disposition est *ultra vires* du Parlement fédéral parce qu’elle ressortit au pouvoir exclusif des provinces de légiférer sur «la propriété et les droits civils dans la province» et sur «l’administration de la justice dans la province».

Cette prétention ne me paraît pas fondée. Le pouvoir d’adopter des lois prévoyant la tenue d’enquêtes au cours desquelles des témoins peuvent être forcés à comparaître pour témoigner ou produire des preuves n’appartient en propre ni aux législatures provinciales ni au Parlement fédéral. Tout dépend du sujet et du but de ces enquêtes. Ce pouvoir appartient aux provinces s’il s’agit d’enquêtes qui portent sur un sujet relevant de la compétence législative des provinces; il appartient au Parlement fédéral dans les autres cas. D’autre part, il est établi depuis longtemps que le pouvoir du Parlement «de faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada» l’autorise à légiférer relativement à l’incorporation de compagnies ayant des objets autres que provinciaux (*John Deere Plow Company, Limited v. Wharton*, [1915] A.C. 330 [P.C.]). Et ce pouvoir du Parlement relativement à l’incorporation des compagnies ne doit pas être conçu ou défini de façon étroite (*Multiple Access Limited c. McCutcheon, et autres* [[1982] 2 R.C.S. 161]). À mon avis, dans l’exercice de ce pouvoir, le Parlement peut non seulement créer ou autoriser la création de compagnies ayant des objets autres que provinciaux, mais il peut aussi prescrire que des enquêtes puissent avoir lieu sur les compagnies créées en vertu de ses

formation or activities are not tainted by fraud or illegality. This authority to order that investigations be carried out appears to me to be a normal extension of Parliament's legislative jurisdiction with respect to the incorporation of companies. I do not see how its exercise can constitute an encroachment on the exclusive authority of the provinces to legislate with respect to "property and civil rights in the province" and "the administration of justice".

2. Irregularity of the statement of evidence

The appellant's other three arguments pertain to the statement of evidence submitted to the Commission by the respondent Sparling. This document, it was argued, did not meet the requirements of the Act and the Commission should therefore not have proceeded on the basis of it. This alleged irregularity of the statement was based on the way in which it was signed, its contents and the way in which the respondent Sparling conducted his investigation.

(A) Signature

The record reveals that, on January 26, 1982, the respondent Sparling filed with the Restrictive Trade Practices Commission a document with the following heading:

STATEMENT OF EVIDENCE
RESTRICTIVE TRADE PRACTICES COMMISSION

IN THE MATTER OF AN INVESTIGATION UNDER SECTION 114(2) OF THE CANADA CORPORATIONS ACT, DIRECTING AN INVESTIGATION OF CANADIAN JAVELIN LIMITED, A COMPANY INCORPORATED UNDER THE COMPANIES ACT, S.C. 1934, CHAP. 33, AS AMENDED.

This document was not signed by the respondent Sparling; it concluded with the following:

THE WHOLE RESPECTFULLY SUBMITTED
PIERRE BOURQUE, COUNSEL FOR THE INSPECTOR
DESJARDINS, DUCHARME, DESJARDINS & BOURQUE

The appellant deduced from this that the statement in question had not been prepared by the respondent Sparling but rather by his counsel, Pierre Bourque. Since subsection 114(23) provides that the statement of evidence must be prepared by the inspector responsible for the investigation, the appellant invoked the "*delegatus non potest*

lois dans le but de déterminer si leur formation ou leurs activités ne sont pas viciées par la fraude ou l'illégalité. Ce pouvoir de décréter la tenue d'enquêtes me paraît être un prolongement normal de la compétence législative du Parlement relativement à l'incorporation des compagnies. Je ne vois pas que son exercice puisse constituer un empiétement sur le pouvoir exclusif des provinces de légiférer sur «la propriété et les droits civils dans la province» et sur «l'administration de la justice».

2. L'irrégularité de l'exposé des preuves

Les trois autres arguments de l'appellant se rapportent à l'exposé des preuves soumis à la Commission par l'intimé Sparling. Ce document, prétend-on, ne répondait pas aux exigences de la Loi et, à cause de cela, la Commission n'aurait dû lui donner aucune suite. Cette prétendue irrégularité de l'exposé tiendrait à la façon dont il a été signé, à son contenu et à la façon dont l'intimé Sparling a mené son enquête.

e A) La signature

Le dossier révèle que, le 26 janvier 1982, l'intimé Sparling a déposé auprès de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce un document portant l'intitulé suivant:

[TRADUCTION] EXPOSÉ DES PREUVES
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PRATIQUES RESTRICTIVES
DU COMMERCE

g AFFAIRE INTÉRESSANT UNE ENQUÊTE TENUE EN VERTU DE L'ARTICLE 114(2) DE LA LOI SUR LES CORPORATIONS CANADIENNES, ORDONNANT UNE ENQUÊTE SUR CANADIAN JAVELIN LIMITÉE, UNE COMPAGNIE CONSTITUÉE EN VERTU DE LA LOI SUR LES COMPAGNIES, S.C. 1934, CHAP. 33, MODIFIÉE.

h Ce document n'était pas signé par l'intimé Sparling; il se terminait de la façon suivante:

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS
PIERRE BOURQUE, AVOCAT DE L'INSPECTEUR DESJARDINS,
DUCHARME, DESJARDINS & BOURQUE

i L'appellant déduit de cela que l'exposé en question n'a pas été préparé par l'intimé Sparling mais plutôt par son avocat, M^e Pierre Bourque. Comme le paragraphe 114(23) prévoit que l'exposé des preuves doit être préparé par l'inspecteur chargé de l'enquête, l'appellant invoque la règle "*delegatus non potest delegare*" et conclut à la nullité de

delegare” rule and maintained that the statement of evidence was null and void.

This argument is based entirely on the premise that the respondent Sparling unlawfully delegated to his counsel the task of preparing the statement of evidence. This premise does not seem to me to be well founded. The Act does not require that the statement be signed by the inspector responsible for the investigation. Nor does it provide that only the inspector may draft the statement. As I understand the Act, it requires first that the inspector be of the opinion that the evidence obtained during his investigation discloses one of the circumstances set out in the various paragraphs of subsection 114(2); it also requires that the inspector prepare and submit to the Commission a statement of the evidence obtained in the investigation; as I interpret it, this obliges the inspector to arrange for a report to be prepared which, in his opinion, accurately and adequately summarizes the evidence he has obtained. It matters little whether the inspector drafts the statement himself or assigns this task to a third party; it matters little if the statement bears no signature or is signed by counsel for the inspector. What is important is that the statement be submitted to the Commission by the inspector or at his request and that there be no reasonable grounds for believing that where the inspector has not prepared the statement himself, he has not adopted it as his own. In this I share the following opinion of Marceau J.:

[TRANSLATION] In the absence of a formal requirement in the Act, the inspector was not required to prepare himself and sign personally the “statement of the evidence” he intended to submit to the respondent Commission in the performance of his duties under the said section 114, seeing that it had been established that this “statement” was his and that it had been signed and submitted on his behalf . . .

(B) Contents of the statement

The appellant maintained that the statement submitted to the Commission by the respondent Sparling contained other than what it should have contained. What the inspector must prepare, according to the Act, is a “statement of the evidence obtained in the investigation”. The appellant argued that the document submitted to the Commission in the case at bar, rather than containing merely a neutral and impartial statement of the evidence obtained, contained a subjective statement of this evidence in which the inspector gave

l’exposé des preuves.

Cet argument est tout entier fondé sur la prémisse que l’intimé Sparling aurait délégué illégalement à son avocat le soin de préparer l’exposé des preuves. Cette prémisse ne me paraît pas établie. La Loi n’exige pas que l’exposé soit signé par l’inspecteur qui a été chargé de l’enquête. Elle n’exige pas non plus que ce soit l’inspecteur seul qui écrive cet exposé. Comme je comprends la Loi, elle exige d’abord que l’inspecteur soit d’opinion que la preuve recueillie lors de son enquête révèle l’une ou l’autre des situations décrites aux divers alinéas du paragraphe 114(2); elle exige aussi que l’inspecteur prépare et soumette à la Commission un exposé des preuves recueillies lors de l’enquête ce qui, suivant mon interprétation, oblige l’inspecteur à faire le nécessaire pour que soit préparé un exposé qui, à son avis, résume de façon exacte et suffisante les preuves qu’il a recueillies. Il importe peu que l’inspecteur écrive lui-même l’exposé ou confie cette tâche à un tiers; il importe peu que l’exposé ne porte aucune signature ou soit signé par l’avocat de l’inspecteur. Ce qui importe c’est que l’exposé soit transmis à la Commission par l’inspecteur ou à sa demande et qu’il n’y ait pas de motif raisonnable de croire que l’inspecteur, dans le cas où il n’a pas préparé lui-même l’exposé, ne l’adopte pas comme étant le sien. C’est dire que je partage l’opinion que monsieur le juge Marceau exprimait dans les termes suivants:

En l’absence d’exigence formelle de la loi, l’inspecteur n’était pas tenu de rédiger lui-même et de signer personnellement l’«exposé des preuves» qu’il entendait soumettre à la Commission intimée dans l’exécution des devoirs que lui imposait ledit article 114, dès lors qu’il était acquis que cet «exposé» était le sien et qu’il était signé et présenté en son nom . . .

B) Le contenu de l’exposé

L’appellant soutient que l’exposé soumis à la Commission par l’intimé Sparling contient autre chose que ce qu’il devrait contenir. Ce que l’inspecteur doit préparer, suivant la Loi, c’est un «exposé des preuves recueillies au cours de l’examen». Or, affirme l’appellant, le document soumis à la Commission en l’espèce, au lieu de contenir un simple exposé neutre et impartial des preuves recueillies, contenait un exposé subjectif de ces preuves où l’inspecteur donnait son appréciation personnelle des preuves et les conclusions qu’il en

his personal assessment of the evidence and the conclusions he drew therefrom.

This argument must also be rejected. A reading of subsections 114(23) and (24) indicates that the Act contemplates that the inspector must make allegations against third parties in his statement and that he must submit arguments in support of his statement to the Commission. This shows, in my view, that in addition to setting out the evidence obtained, in his statement the inspector must indicate on what he bases his opinion that the evidence discloses one or more of the circumstances provided for in subsection 114(2). This is precisely what the respondent Sparling did in the statement he submitted to the Commission.

(C) Procedure to be followed in the investigation

The appellant's final argument is that the statement of evidence submitted to the Commission by the respondent Sparling is null and void because it is the result of an investigation conducted without regard to the principles of natural justice or, more precisely, without procedural fairness. First, the appellant maintained, the respondent Sparling should not have been appointed an inspector because there were grounds, at the time of his appointment, for doubting his impartiality; second, the serious accusations he made against the appellant in his report indicate his bias; third, he did not give the appellant an opportunity to be heard before the statement of evidence was prepared and submitted to the Commission. In support of these arguments the appellant relied on the well-known decisions in which it was held that the requirement of procedural fairness must be complied with by authorities making administrative decisions and also, in certain cases, by mere commissions of inquiry (*Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *In re Pergamon Press Ltd.*, [1970] 3 W.L.R. 792 [Eng. C.A.]; *Regina v. Race Relations Board, Ex parte Selvarajan*, [1975] 1 W.L.R. 1686 [Eng. C.A.]).

In order to assess the validity of this argument properly, we must remember that the investigation provided for in section 114 takes place in two

tirait.

Cet argument doit, lui aussi, être rejeté. Il suffit de lire les paragraphes 114(23) et (24) pour constater que la Loi envisage, d'une part, que l'inspecteur doit formuler dans son exposé des allégations contre des tiers et, d'autre part, qu'il doit présenter à la Commission des arguments à l'appui de son exposé. Cela montre, à mon avis, que l'inspecteur, dans son exposé, en plus de relater la preuve recueillie, doit indiquer sur quoi il fonde son opinion que la preuve révèle l'une ou plusieurs des situations prévues au paragraphe 114(2). L'intimé Sparling, dans l'exposé qu'il a soumis à la Commission, n'a pas fait autre chose.

C) La procédure à suivre lors de l'enquête

Le dernier argument de l'appelant est que l'exposé des preuves transmis à la Commission par l'intimé Sparling est entaché de nullité parce qu'il résulte d'une enquête conduite sans égard aux principes de justice naturelle ou, plus exactement, sans suivre une procédure équitable (*procedural fairness*). En premier lieu, dit l'appelant, l'intimé Sparling n'aurait pas dû être nommé inspecteur parce qu'il y avait lieu, au moment de sa nomination, de douter de son impartialité; en second lieu, les accusations graves qu'il porte contre l'appelant dans son rapport démontrent sa partialité; en troisième lieu, il n'a pas fourni à l'appelant la chance de se faire entendre avant que l'exposé des preuves ne soit préparé et transmis à la Commission. À l'appui de ces prétentions, l'appelant invoque les décisions bien connues où l'on a jugé que l'obligation de suivre une procédure équitable doit être respectée par les autorités prenant des décisions administratives et aussi, en certains cas, par de simples commissions d'enquête (*Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *In re Pergamon Press Ltd.*, [1970] 3 W.L.R. 792 [C.A. Angl.]; *Regina v. Race Relations Board, Ex parte Selvarajan*, [1975] 1 W.L.R. 1686 [C.A. Angl.]).

Il faut, pour apprécier correctement la valeur de cet argument, se rappeler que l'enquête prévue par l'article 114 doit se dérouler en deux étapes. En

stages. First, the inspector investigates and submits to the Commission a statement of the evidence obtained, in which he normally makes allegations against third parties; second, the Commission considers this statement, completes the investigation by receiving any additional evidence that is submitted to it and, after giving all those concerned an opportunity to be heard, reports to the Minister. The role of the inspector in such an investigation cannot be compared to that of the investigators responsible for investigating and reporting on Pergamon Press Ltd. Here the inspector investigates first and, if he finds that there are grounds for believing that one of the circumstances described in subsection 114(2) has occurred, becomes a prosecutor before the Commission, which is then responsible for completing the investigation by hearing all those concerned and reporting thereon. It seems certain to me that the legislator's intention was that the principles of natural justice and fairness invoked by the appellant should apply to the investigation conducted by the Commission; it seems certain to me as well that it was not the intention that these same principles should apply to the inspector, who plays in this investigation a role similar to that of a Crown prosecutor in a criminal case. As Estey J. stated in *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, at page 755, while it is true that a duty to observe procedural fairness may exist without it being expressly imposed by statute, it does not follow that the legislator must always be assumed to have intended to impose such a duty. It all depends on the applicable legislation and the interpretation it should be given.

For these reasons I would uphold Marceau J.'s decision and dismiss the appeal with costs.

RYAN J.: I concur.

LE DAIN J.: I concur.

premier lieu, l'inspecteur fait enquête et transmet à la Commission un exposé des preuves recueillies, exposé où il formule normalement des allégations contre des tiers; en second lieu, la Commission considère cet exposé, complète l'enquête en recevant les preuves additionnelles qu'on veut bien lui soumettre et, après avoir fourni à tous les intéressés l'occasion de se faire entendre, fait rapport au Ministre. On ne peut comparer le rôle de l'inspecteur dans cette enquête à celui qui était dévolu aux enquêteurs chargés de faire enquête et rapport sur Pergamon Press Ltd. Ici, l'inspecteur fait d'abord enquête et, s'il trouve qu'il y a lieu de croire que l'un des faits décrits au paragraphe 114(2) se soit produit, se transforme en accusateur devant la Commission à qui il appartient alors de compléter l'enquête en entendant tous les intéressés et de faire rapport. Il m'apparaît certain que le législateur a voulu que les principes de justice naturelle et d'équité invoqués par l'appelant s'appliquent à l'enquête menée par la Commission; il m'apparaît certain, aussi, que l'on a pas voulu que ces mêmes principes s'appliquent à l'inspecteur qui joue, dans cette enquête, un rôle qui ressemble à celui d'un procureur de la Couronne dans une affaire criminelle. Comme le disait le juge Estey dans l'affaire *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la page 755, s'il est vrai que l'obligation de suivre une procédure équitable peut exister sans que la loi l'impose expressément, il ne s'ensuit pas que l'on doive toujours présumer l'intention du législateur d'imposer cette obligation. Tout dépend de la législation applicable et de l'interprétation qu'elle doit recevoir.

Pour ces motifs, je confirmerais la décision du juge Marceau et rejetterais l'appel avec dépens.

LE JUGE RYAN: Je suis d'accord.

LE JUGE LE DAIN: Je suis d'accord.