

A-840-81

A-840-81

Canadian National Railway Company (Appellant)

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

v.

a c.

Canadian Transport Commission (Respondent)

La Commission canadienne des transports (intimée)

Court of Appeal, Pratte, Ryan JJ. and Hyde D.J.—Montreal, April 22 and 23, 1982.

Cour d'appel, juges Pratte et Ryan, juge suppléant Hyde—Montréal, 22 et 23 avril 1982.

Transportation — In 1975, Canadian National Railway Company (CN) acquired 18% minority interest in EuroCanadian Shipholdings Limited (ECSL), holding company controlling number of transportation companies, after notifying Canadian Transport Commission pursuant to s. 27 of National Transportation Act — S. 27(1) requires notice of proposed acquisition of interest in business or undertaking of person whose principal business is transportation — In July and November 1980, CN acquired preferred shares of ECSL, but did not notify Commission of acquisitions — Commission held that s. 27 applied to such acquisitions and ordered CN to give required notice — S. 27 applies to all proposed acquisitions and does not distinguish between first-time purchaser of shares, and person who, being already shareholder, increases holdings in same company — Within meaning of s. 27, acquisition of shares is indirect way of acquiring interest in business or undertaking — S. 27(5) presupposes that acquisition of interest in company may be, within meaning of section, means of acquiring interest in undertaking of company — No distinction between classes of shareholders — Appeal from Commission's decision dismissed — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 27, 64.

Transports — En 1975, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) a acquis une participation minoritaire (18% des actions émises) dans EuroCanadian Shipholdings Limited (ECSL), société de portefeuille contrôlant plusieurs sociétés de transport, après en avoir donné avis à la Commission canadienne des transports conformément à l'art. 27 de la Loi nationale sur les transports — L'art. 27(1) exige qu'un avis soit donné de l'acquisition proposée d'un intérêt dans les affaires ou l'entreprise de toute personne principalement engagée dans des opérations de transport — En juillet et novembre 1980, le CN a acquis des actions privilégiées d'ECSL, mais il n'a pas donné à la Commission avis de ces acquisitions — La Commission a jugé que l'art. 27 s'appliquait à ces acquisitions et a ordonné au CN de donner l'avis requis — L'art. 27 s'applique à toutes les acquisitions proposées et il ne fait pas la distinction entre la personne qui acquiert des actions dans une société pour la première fois et celle qui, étant déjà actionnaire, accroît sa participation dans cette société — Au sens de l'art. 27, acquérir des actions d'une société revient à acquérir indirectement un intérêt dans les affaires ou l'entreprise de cette société — L'art. 27(5) présuppose que l'acquisition d'un intérêt dans une société peut être, au sens de cet article, un moyen d'acquérir un intérêt dans l'entreprise de cette société — Aucune distinction n'est faite entre les diverses catégories d'actionnaires — Appel formé contre la décision de la Commission, rejeté — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 27, 64.

CASE JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Roche v. Marston, [1951] S.C.R. 494.

APPEAL.

COUNSEL:

Serge A. Cantin for appellant.
G. W. Nadeau, Q.C. for respondent.
Ben Bierbrier for intervenor Deputy Attorney General of Canada.
Gregory Evans and *William Sutherland* for intervenor Province of Nova Scotia.

SOLICITORS:

Canadian National Railways Law Department, Montreal, for appellant.

JURISPRUDENCE

DÉCISION EXAMINÉE:

Roche v. Marston, [1951] R.C.S. 494.

APPEL.

h AVOCATS:

Serge A. Cantin pour l'appelante.
G. W. Nadeau, c.r., pour l'intimée.
Ben Bierbrier pour le sous-procureur général du Canada, intervenant.
Gregory Evans et *William Sutherland* pour la province de la Nouvelle-Écosse, intervenante.

PROCUREURS:

Contentieux de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Montréal, pour l'appelante.

Canadian Transport Commission Legal Services, Hull, for respondent.

Deputy Attorney General of Canada for intervenor Deputy Attorney General of Canada.

Attorney General of Nova Scotia, Halifax, for intervenor Province of Nova Scotia.

Contentieux de la Commission canadienne des transports, Hull, pour l'intimée.

Le sous-procureur général du Canada pour le sous-procureur général du Canada, intervenant.

Le procureur général de la Nouvelle-Écosse, Halifax, pour la province de la Nouvelle-Écosse, intervenante.

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

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par

PRATTE J.: This is an appeal under section 64 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, from a decision of the Canadian Transport Commission relating to the acquisition by Canadian National Railway Company, in July and November 1980, of preferred shares of Euro-Canadian Shipholdings Limited, a holding and investment company incorporated under the laws of Bermuda.

LE JUGE PRATTE: Il s'agit d'un appel formé en vertu de l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, contre une décision rendue par la Commission canadienne des transports relativement à l'acquisition, en juillet et en novembre 1980, par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, d'actions privilégiées d'EuroCanadian Shipholdings Limited, société de portefeuille et de placement constituée sous le régime des lois des Bermudes.

It is necessary, first, to recall that, in 1975, Canadian National Railway Company acquired an 18% minority interest in the issued shares of EuroCanadian Shipholdings Limited. Before proceeding to that acquisition, it gave notice to the Canadian Transport Commission pursuant to subsection 27(1) of the *National Transportation Act*.¹ Indeed, it was considered, and quite rightly, that, as EuroCanadian Shipholdings Limited was a holding company controlling a number of transportation companies, the acquisition of shares in that company by Canadian National was, in effect, within the meaning of subsection 27(1), the acquisition of "an interest . . . in the business or undertaking of [a] person whose principal business

Tout d'abord, il est nécessaire de rappeler qu'en 1975, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a acquis une participation minoritaire dans EuroCanadian Shipholdings Limited en achetant 18% des actions émises. Avant de procéder à cette acquisition, elle en a donné avis à la Commission canadienne des transports conformément au paragraphe 27(1) de la *Loi nationale sur les transports*¹. Il a effectivement été considéré, et à juste titre d'ailleurs, que EuroCanadian Shipholdings Limited étant une société de portefeuille contrôlant plusieurs sociétés de transport, l'acquisition d'actions de cette société par le Canadien National était, en effet, au sens du paragraphe 27(1), l'acquisition d'"un intérêt dans les affaires ou l'entre-

¹ Section 27 reads as follows:

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

(2) The Commission shall give or cause to be given such public or other notice of any proposed acquisition referred to in subsection (1) as to it appears to be reasonable in the

¹ L'article 27 est ainsi rédigé:

27. (1) Une compagnie de chemin de fer, une compagnie de pipe-line pour denrées, une compagnie de transport par eau, une personne exploitant une entreprise de transport par véhicule à moteur ou un transporteur par air, assujetti à la compétence législative du Parlement du Canada, qui se propose d'acquérir, directement ou indirectement, par achat, location à bail, fusion, consolidation ou autrement, un intérêt dans les affaires ou l'entreprise de toute personne principalement engagée dans des opérations de transport, que ces affaires ou cette entreprise soient ou non soumises à la compétence du Parlement, doit donner à la Commission avis de l'acquisition proposée.

(2) La Commission doit donner ou faire donner l'avis public ou tel autre avis de toute acquisition proposée mentionnée au paragraphe (1) qui lui semble raisonnable dans les

[was] transportation". The Commission thereafter gave public notice of that proposed acquisition pursuant to subsection 27(2) and, after receiving various objections, conducted an investigation in the course of which Canadian National gave the assurance that it did not propose to acquire more than an 18% minority interest in the capital stock of EuroCanadian Shipholdings Limited. Following that investigation, the Commission decided not to disallow the proposed acquisition.

In 1980, Canadian National, without giving any notice to the Commission, acquired preferred shares in the same company:

(a) In July 1980, Canadian National acquired 5,400 non-voting 12½% redeemable cumulative preference shares, of the par value of (U.S.) \$1,000 each, redeemable not later than July 22, 1983;

(b) In November 1980, it acquired 2,970 non-voting 12½% redeemable second preference shares, of the par value of (U.S.) \$1,000 each, redeemable not later than November 10, 1985;

circumstances, including notice to the Director of Investigation and Research under the *Combines Investigation Act*.

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

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

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

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

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

(5) Nothing in this section shall be construed to authorize any acquisition of an interest in any other company that is prohibited by any Act of the Parliament of Canada.

prise [d'une] personne principalement engagée dans des opérations de transport». En application du paragraphe 27(2), la Commission a, par la suite, donné l'avis public de cette acquisition proposée et, après avoir reçu diverses oppositions, elle a tenu une enquête au cours de laquelle le Canadien National a donné l'assurance qu'il n'avait pas l'intention d'acquérir une participation de plus de 18% dans le capital social d'EuroCanadian Shipholdings Limited. A la suite de cette enquête, la Commission a décidé de reconnaître l'acquisition proposée.

En 1980, le Canadien National a, sans en aviser la Commission, acquis des actions privilégiées de la même société:

a) En juillet 1980, le Canadien National a acquis 5,400 actions privilégiées remboursables, sans droit de vote, à dividende cumulatif de 12½% et à valeur nominale de \$1,000 U.S. chacune, rachetables au plus tard le 22 juillet 1983;

b) En novembre 1980, il a acquis 2,970 actions privilégiées de deuxième rang, remboursables, sans droit de vote, à dividende de 12½% et à valeur nominale de \$1,000 U.S. chacune, rachetables au plus tard le 10 novembre 1985;

circonstances, y compris l'avis au directeur des enquêtes et recherches en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

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

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

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

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

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

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

(c) In November 1980, it also acquired 33,500 non-voting 7½% convertible participating redeemable cumulative second preference shares, of the par value of (U.S.) \$1,000 each, redeemable not later than November 10, 1985.

Canadian National did not notify the Commission of those acquisitions because it considered that they were not acquisitions of the kind referred to in subsection 27(1). By the decision under attack, the Commission has held that those acquisitions were acquisitions to which section 27 applied; it therefore ordered Canadian National to "give notice as required by that Section forthwith".

The only issue on this appeal is whether the acquisitions by Canadian National, in July and November 1980, of preference shares of EuroCanadian Shipholdings Limited were acquisitions to which section 27 of the *National Transportation Act* applied. The appellant does not challenge in any other respect the legality of the decision of the Commission.

In support of its contention that section 27 does not apply to those acquisitions of preferred shares, counsel for the appellant first argued that, while section 27 applies to the first and initial transaction whereby a carrier acquires an interest in the transportation business of another person, it does not apply to transactions whereby a carrier who already has an interest in the transportation business of another person increases that interest. As Canadian National already had, since 1975, an interest in the transportation undertaking or business of EuroCanadian Shipholdings Limited, it could, according to counsel, increase its holdings in that company without being subject to the control provided for in section 27. In other words, counsel interprets subsection 27(1) as if it applied only to carriers who propose to become interested in the transportation business of another person. However, this is not what the subsection says. According to its text, the subsection applies whenever a carrier "proposes to acquire . . . an interest" in the transportation undertaking of another person. If it is assumed, as it must be for the purposes of this argument, that the acquisition of shares in a company involves the acquisition of an interest in the

c) En novembre 1980, il a également acquis 33,500 actions privilégiées de deuxième rang, remboursables, participantes, convertibles et privées du droit de vote, à dividende cumulatif de 7½% et à valeur nominale de \$1,000 U.S. chacune, rachetables au plus tard le 10 novembre 1985.

Le Canadien National n'a pas avisé la Commission de ces acquisitions, parce qu'il a estimé que celles-ci n'étaient pas des acquisitions du genre visé au paragraphe 27(1). Par la décision attaquée, la Commission a décidé que ces acquisitions étaient des acquisitions auxquelles s'appliquait l'article 27; elle a donc enjoint au Canadien National de [TRANSDUCTION] «donner avis sur-le-champ conformément à cet article».

Le seul point litigieux dans cet appel consiste à savoir si les acquisitions faites par le Canadien National en juillet et en novembre 1980 d'actions privilégiées d'EuroCanadian Shipholdings Limited étaient des acquisitions visées à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*. L'appelante ne conteste à aucun autre égard la légalité de la décision de la Commission.

A l'appui de sa prétention selon laquelle l'article 27 ne s'applique pas à ces acquisitions d'actions privilégiées, l'avocat de l'appelante a, en premier lieu, fait valoir que, bien que l'article 27 s'applique à l'opération initiale par laquelle un transporteur acquiert un intérêt dans l'entreprise de transport d'une autre personne, il ne s'applique pas aux opérations par lesquelles un transporteur qui a déjà une participation dans l'entreprise de transport d'une autre personne accroît cette participation. Puisque depuis 1975 le Canadien National avait déjà un intérêt dans l'entreprise ou les affaires d'EuroCanadian Shipholdings Limited, il pouvait, selon l'avocat, accroître sa participation dans cette société sans être assujéti au contrôle prévu à l'article 27. Autrement dit, l'avocat interprète le paragraphe 27(1) comme s'il ne s'appliquait qu'aux transporteurs qui se proposent de prendre une participation dans l'entreprise de transport d'une autre personne. Mais ce n'est pas ce que prévoit le paragraphe. D'après son libellé, le paragraphe s'applique toutes les fois qu'un transporteur «se propose d'acquérir . . . un intérêt» dans l'entreprise de transport d'une autre personne. Si l'on présume, comme on doit le faire aux fins de cet

business or undertaking of that company, the wording of the section does not allow any distinction to be made between the person who purchases shares in a company for the first time and the one who, being already a shareholder, increases his holdings in the same company; both acquire, by their purchases, an interest in the company and its business. This is, in my view, the natural and normal meaning of the words used in subsection 27(1). Counsel for the appellant has been unable to suggest any cogent reason for adopting the restrictive and, in my view, less natural interpretation that he proposed. I would, therefore, reject that first submission.

The appellant's second submission is that subsection 27(1) did not apply to the acquisitions of the preferred shares here in question because those acquisitions did not involve the acquisition of an interest in the transportation undertaking of EuroCanadian Shipholdings Limited. Counsel first said that the mere acquisition of shares in a company cannot, in itself, be considered as the acquisition of an interest in the undertaking or business of that company. In support of that proposition, he referred to the decision of the Supreme Court of Canada in *Roche v. Marston*, [1951] S.C.R. 494. He added that there is only one case in which the acquisition of shares in a company involves the acquisition of an interest in the undertaking or business of the company: that is when the acquisition of the shares gives the shareholder managerial rights with respect to the business or undertaking of the company. The shareholder who does not enjoy managerial rights, said he, must be assimilated to a bondholder who, admittedly, has no interest in the undertaking or the business of the company.

As was decided by the Supreme Court in *Roche v. Marston*, there is a clear distinction in law between the acquisition of an interest in a company and the acquisition of an interest in the undertaking of that company. However, it is also clear, in my view, that, within the meaning of section 27, the acquisition of shares in a company is an indirect way of acquiring an interest in the business or undertaking of that company. Any doubt that I could have on that point is dissipated

argument, que l'acquisition d'actions dans une société entraîne l'acquisition d'un intérêt dans les affaires ou l'entreprise de cette société, le texte de cet article ne permet nullement de faire la distinction entre la personne qui acquiert des actions dans une société pour la première fois et celle qui, étant déjà actionnaire, accroît sa participation dans cette société; toutes deux acquièrent, par leur achat, un intérêt dans la société et dans ses affaires. Il s'agit là, à mon avis, du sens naturel et usuel des termes employés au paragraphe 27(1). L'avocat de l'appelante n'a pas pu suggérer de raison convaincante pour l'adoption de l'interprétation restrictive et, à mon sens, moins naturelle, qu'il a proposée. J'estime donc qu'il y a lieu de repousser ce premier moyen.

L'appelante soutient en second lieu que le paragraphe 27(1) ne s'appliquait pas aux acquisitions des actions privilégiées en l'espèce, parce que cela ne comportait pas l'acquisition d'un intérêt dans l'entreprise de transport d'EuroCanadian Shipholdings Limited. L'avocat expose tout d'abord que la simple acquisition d'actions dans une société ne saurait, en soi, être considérée comme l'acquisition d'un intérêt dans l'entreprise ou les affaires de cette société. A l'appui de cette suggestion, il cite la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Roche v. Marston*, [1951] R.C.S. 494. Toujours selon lui, il n'y a qu'un seul cas où l'acquisition d'actions dans une société implique l'acquisition d'un intérêt dans l'entreprise ou les affaires de la société: c'est lorsque l'acquisition des actions confère à l'actionnaire des droits de direction relativement aux affaires ou à l'entreprise de la société. L'actionnaire qui ne jouit pas de droits de direction doit, dit-il, être assimilé à un détenteur d'obligations qui, on en convient, n'a aucun intérêt dans l'entreprise ou les affaires de la société.

D'après la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Roche v. Marston*, il existe, en droit, une nette distinction entre l'acquisition d'un intérêt dans une société et l'acquisition d'un intérêt dans l'entreprise de cette société. J'estime toutefois qu'il est également clair que, au sens de l'article 27, acquérir des actions dans une société revient à acquérir indirectement un intérêt dans les affaires ou l'entreprise de cette société. Tout doute que j'aurais pu avoir sur ce point est dissipé par le

by subsection 27(5) which, as I read it, clearly presupposes that the acquisition of an interest in a company may be, within the meaning of the section, a means of acquiring an interest in the undertaking of that company. I cannot, in this regard, make any distinction between the various classes of shareholders. All shareholders, be they common or preferred, have, in my view, an interest in the company and, indirectly, in its undertaking and business. I simply do not understand, and for that reason can neither accept nor reject, counsel's submission that the shareholders' interest in the business of the company flows from their managerial rights.

For those reasons, I would dismiss the appeal.

RYAN J. concurred.

HYDE D.J. concurred.

paragraphe 27(5) qui, selon moi, présuppose clairement que l'acquisition d'un intérêt dans une société peut être, au sens de cet article, un moyen d'acquies un intérêt dans l'entreprise de cette société. Je ne saurais, à cet égard, tenir pour différentes les diverses catégories d'actionnaires. Tout actionnaire, qu'il soit détenteur d'actions ordinaires ou privilégiées, a, à mon avis, un intérêt dans la société et, indirectement, dans son entreprise et ses affaires. Je ne comprends absolument pas, et ne peux donc ni accueillir ni rejeter, la prétention de l'avocat selon laquelle l'intérêt des actionnaires dans les affaires de la société découle de leurs droits de direction.

Par ces motifs, j'estime qu'il y a lieu de rejeter l'appel.

LE JUGE RYAN y a souscrit.

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE y a souscrit.