

A-1024-82

A-1024-82

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

v.

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

Court of Appeal, Pratte, Urie and Ryan JJ.—
Ottawa, March 1, 2 and 7, 1983.

Combines — Director requesting subpoenas during Commission hearing under s. 47 — Commission refusing — Commission not obliged to issue subpoena on Director's demand in s. 47 hearing — Director's main responsibility to hold inquiries, under either s. 8 or s. 47 — S. 8 inquiry leading to s. 18 hearing under Commission's exclusive control — S. 47 inquiry more general — Director to hold initial s. 47(1) inquiry, as if s. 8 inquiry — Only after may Commission hold s. 47(2) hearing for further evidence — Director cannot conduct his inquiry at Commission's hearing — Commission controls s. 47(2) hearing — Director cannot determine evidence — Only Commission has power to issue subpoena — Power involves discretion, not purely administrative — Duty to avoid unfairness and oppression — Issuance purely administrative in courts only because of court rules — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 76, ss. 4, 6, 9, 25), ss. 8, 9, 10, 12, 17, 18, 19, 21, 27(1), 47 — Inquiries Act, R.S.C. 1970, c. I-13, ss. 4, 5.

Following a private inquiry which he conducted pursuant to section 47 of the *Combines Investigation Act*, the Director submitted to the Chairman of the Commission a statement of the evidence collected. The Commission decided to hold public hearings, also under section 47, to obtain further evidence. In the course of those hearings, the Director asked the Commission to issue subpoenas directed to the heads of five petroleum companies. The Commission refused. On application by the Director, the Trial Judge ordered the Commission and its Chairman to comply with the Director's request. The Commission and its Chairman appealed.

Held, the appeal is allowed, and the Director's application is dismissed. The Commission is not obliged to issue a subpoena whenever the Director, in a hearing before the Commission under section 47, so requests. Under the Act, the main responsibility of the Director is to conduct inquiries. This is done pursuant to either section 8 or section 47. A section 8 inquiry

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

a c.

Directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions (intimé) (requérant)

b Cour d'appel, juges Pratte, Urie et Ryan—
Ottawa, 1^{er}, 2 et 7 mars 1983.

Coalitions — Le directeur a demandé à la Commission de lancer des citations à comparaître au cours d'une enquête en vertu de l'art. 47 — Refus de la Commission — La Commission n'est pas obligée de lancer des citations à la demande du directeur au cours d'une enquête en vertu de l'art. 47 — La principale responsabilité du directeur est de procéder à des enquêtes en vertu soit de l'art. 8, soit de l'art. 47 — L'enquête selon l'art. 8 a eu pour résultat une audience en vertu de l'art. 18, laquelle est placée sous le contrôle exclusif de la Commission — L'enquête tenue en vertu de l'art. 47 est d'une nature plus générale — Le directeur doit d'abord tenir une enquête en vertu de l'art. 47(1) comme s'il s'agissait d'une enquête aux termes de l'art. 8 — Ce n'est qu'après que la Commission peut, en vertu de l'art. 47(2), tenir des audiences pour rechercher des preuves supplémentaires — Le directeur ne peut procéder à son enquête à l'audience tenue devant la Commission — L'audience en vertu de l'art. 47(2) est placée sous l'autorité de la Commission — Le directeur ne peut choisir les preuves — Seule la Commission est habilitée à lancer des citations — Son pouvoir n'est pas purement administratif mais comporte des éléments discrétionnaires — Obligation d'agir d'une façon qui ne soit ni injuste ni oppressive — Ce sont les règles des cours qui font de la notification de citations une fonction purement administrative — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 76, art. 4, 6, 9, 25), art. 8, 9, 10, 12, 17, 18, 19, 21, 27(1), 47 — Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, chap. I-13, art. 4, 5.

À la suite d'une enquête à huis clos qu'il avait ouverte sur le fondement de l'article 47 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, le directeur a envoyé au président de la Commission un exposé portant sur les preuves recueillies. La Commission a alors décidé, également en vertu de l'article 47, de tenir des audiences publiques pour obtenir des preuves supplémentaires. Au cours de ces audiences, le directeur a demandé à la Commission de lancer des citations aux présidents de cinq compagnies pétrolières. La Commission a refusé. À la suite d'une demande présentée par le directeur, le juge de première instance a ordonné à la Commission et à son président d'accéder à la demande du directeur. La Commission et son président ont interjeté appel de cette décision.

Arrêt: l'appel est accueilli et la demande du directeur est rejetée. La Commission n'est pas obligée de lancer des citations chaque fois que le directeur, au cours d'une audition tenue devant la Commission aux termes de l'article 47, le demande. En vertu de la Loi, la principale responsabilité du directeur est de procéder à des enquêtes. Ces enquêtes sont ouvertes sur le

does not directly involve the Commission, but it may result in a situation wherein section 18 applies. Under section 18, the Commission takes over the inquiry, and must hold a hearing. This hearing is subject to the Commission's exclusive control; consequently, the Director has no authority to decide what evidence the Commission will hear. The situation is similar in the case of a section 47 proceeding, which comprises an inquiry of a more general nature. Under subsection 47(1), the Director is to hold an initial, private inquiry, and to conduct it as if it were a section 8 inquiry. After—and only after—he has completed his investigation and transmitted the evidence collected to the Commission, the Commission may decide to hold hearings under subsection 47(2), in order to obtain further evidence. The Director does not have the option of conducting his inquiry in front of the Commission, at its hearings. Accordingly, it is the Commission which is master of those hearings, not the Director, and thus, again, the Director cannot determine what evidence the Commission will receive. In any event, though, the Commission is the body with the power, pursuant to section 21, to summon witnesses. Nowhere in the Act is the Director given such authority. This power is not purely administrative. Instead, it involves the exercise of discretion, the Commission being under a duty not to use the power in an unfair or oppressive manner. While the issuance of a subpoena is an entirely administrative act in most courts, this is so only because there are rules in those courts which make it such. No comparable rules have been adopted by the Commission.

COUNSEL:

B. C. McDonald and *J. M. Belanger* for appellants (respondents).

G. F. Henderson, Q.C., G. E. Kaiser and *G. N. Addy* for respondent (applicant).

C. L. Campbell, Q.C. and *M. E. Barrack* for cross-appellants Gulf Canada Ltd. and John L. Stoik.

J. L. McDougall, Q.C. for cross-appellant R. W. D. Hanbidge, President of B.P. Canada Inc.

A. McN. Austin for C. W. Daniel, President of Shell Canada Ltd.

SOLICITORS:

Lang, Michener, Cranston, Farquharson & Wright, Toronto, for appellants (respondents).

Gowling & Henderson, Ottawa, for respondent (applicant).

McCarthy & McCarthy, Toronto, for cross-appellants Gulf Canada Ltd. and John L. Stoik.

fondement de l'article 8 ou de l'article 47. Une enquête selon l'article 8 ne concerne pas directement la Commission; toutefois, elle peut entraîner l'application de l'article 18. En vertu de l'article 18, la Commission prend la direction de l'enquête et doit tenir une audience dont elle est la seule responsable; par conséquent, le directeur ne peut pas décider des preuves qu'entendra la Commission. La situation est la même lorsqu'il s'agit des procédures de l'article 47 qui comportent une enquête d'une nature plus générale. En vertu du paragraphe 47(1), le directeur doit d'abord procéder à une enquête à huis clos, conduite comme s'il s'agissait d'une enquête selon l'article 8. C'est seulement une fois qu'il a terminé son enquête et qu'il a transmis à la Commission les preuves qu'il a réunies que cette dernière peut décider de tenir des audiences aux termes du paragraphe 47(2) pour rechercher des preuves supplémentaires. Le directeur n'a pas la faculté de conduire son enquête en la présence de la Commission au cours de ses audiences. Par conséquent, ces audiences sont conduites par la Commission et non par le directeur, et ce dernier ne peut décider de quelles preuves la Commission sera saisie. De toute façon, la Commission est l'organe auquel l'article 21 confère le pouvoir de citer des témoins. Aucune disposition de la Loi n'accorde un tel pouvoir au directeur. Ce pouvoir n'est pas purement administratif. En fait, il comporte des éléments discrétionnaires, la Commission, dans l'exercice de ses pouvoirs, ne devant être ni injuste ni oppressive. Ce sont les règles des tribunaux qui font que, dans la plupart des tribunaux, la citation de témoins est un acte purement administratif. Aucune règle analogue n'a été adoptée par la Commission.

AVOCATS:

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

G. F. Henderson, c.r., G. E. Kaiser et *G. N. Addy* pour l'intimé (requérant).

C. L. Campbell, c.r. et *M. E. Barrack* pour les contre-appellants Gulf Canada Ltd. et John L. Stoik.

J. L. McDougall, c.r., pour le contre-appellant R. W. D. Hanbidge, président de B.P. Canada Inc.

A. McN. Austin pour C. W. Daniel, président de Shell Canada Ltd.

PROCUREURS:

Lang, Michener, Cranston, Farquharson & Wright, Toronto, pour les appelants (intimés).

Gowling & Henderson, Ottawa, pour l'intimé (requérant).

McCarthy & McCarthy, Toronto, pour les contre-appellants Gulf Canada Ltd. et John L. Stoik.

Fraser & Beatty, Toronto, for cross-appellant
R. W. D. Hanbidge, President of B.P. Canada
Inc.

Weir & Foulds, Toronto, for C. W. Daniel,
President of Shell Canada Ltd.

Fraser & Beatty, Toronto, pour le contre-
appelant R.W.D. Hanbidge, président de B.P.
Canada Inc.

Weir & Foulds, Toronto, pour C. W. Daniel,
président de Shell Canada Ltd.

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

PRATTE J.: This is an appeal from an order of
the Trial Division [[1983] 1 F.C. 520] directing
the Restrictive Trade Practices Commission and
its Chairman to accede to a request made by the
Director of Investigation and Research under the
Combines Investigation Act [R.S.C. 1970, c.
C-23] and issue subpoenas requiring the presidents
or chief executive officers of five petroleum com-
panies to attend and give evidence in an inquiry
conducted before the Commission.

There is only one issue to be resolved: has the
Commission the duty, when an inquiry is held
before it pursuant to section 47 of the *Combines
Investigation Act* [as am. by S.C. 1974-75-76, c.
76, s. 25], to issue all the subpoenas that the
Director may request? The Trial Division
answered that question affirmatively. First, it held
that the responsibility for the conduct of the inqui-
ry before the Commission was vested in the Direc-
tor who, as a consequence, had the right to deter-
mine the witnesses to be subpoenaed. Second, it
held that the issuance of a subpoena by the Com-
mission was a purely administrative act which did
not involve the exercise of any discretion.

Under the *Combines Investigation Act*, the main
responsibility of the Director is to make inquiries.
Those inquiries are made either pursuant to sec-
tion 8 or under section 47.

Section 8 [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 76, s.
4] provides that the Director must make an inqui-
ry whenever there is reason to believe that:

8. (b) . . .

- (i) a person has contravened or failed to comply with an
order made pursuant to section 29, 29.1 or 30,
- (ii) grounds exist for the making of an order by the
Commission under Part IV.1, or

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

LE JUGE PRATTE: La Cour statue sur l'appel
interjeté d'une ordonnance de la Division de pre-
mière instance [[1983] 1 C.F. 520] invitant la
Commission sur les pratiques restrictives du com-
merce et son président à faire droit à une requête
du directeur des enquêtes et recherches, nommé en
vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les
coalitions* [S.R.C. 1970, chap. C-23] et à lancer à
l'adresse des présidents et présidents-directeurs
généraux de cinq compagnies pétrolières des cita-
tions à comparaître et à témoigner dans une
enquête ouverte par la Commission.

Un seul point est en litige: la Commission a-
t-elle le devoir, lorsqu'elle conduit une enquête sur
le fondement de l'article 47 de la *Loi relative aux
enquêtes sur les coalitions* [mod. par S.C. 1974-
75-76, chap. 76, art. 25], de lancer toutes les
citations à comparaître que le directeur peut
demander? La Division de première instance a
répondu à cette question par l'affirmative. Elle a
jugé, premièrement, que la responsabilité de l'en-
quête de la Commission était dévolue au directeur
qui, en conséquence, était en droit de choisir les
témoins qu'il voulait faire comparaître et, deuxièmement,
que le lancement d'une citation par la
Commission était un acte purement administratif
n'impliquant l'exercice d'aucun pouvoir discrétion-
naire.

En vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les
coalitions*, la principale responsabilité du directeur
est de procéder à des enquêtes. Ces enquêtes sont
ouvertes sur le fondement de l'article 8 ou de
l'article 47.

L'article 8 [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 76,
art. 4] porte que le directeur doit procéder à une
enquête chaque fois qu'il a des raisons de croire:

8. b) . . .

- (i) qu'une personne a violé ou transgressé une ordonnance
rendue en application des articles 29, 29.1 ou 30,
- (ii) qu'il existe des motifs permettant à la Commission de
rendre une ordonnance en vertu de la Partie IV.1, ou

(iii) an offence under Part V or section 46.1 has been or is about to be committed

In those cases, the Director must inquire "into all such matters as he considers necessary to inquire into with the view of determining the facts." That inquiry is conducted in private (subsection 27(1) [as enacted by S.C. 1974-75-76, c. 76, s. 9]) and the Commission takes no part in it. The members of the Commission, however, may be called upon to make orders so as to enable the Director, in the course of his inquiry, to compel the production of evidence or the attendance of witnesses. Indeed, the Director does not have the power, under the statute, to compel the production of evidence or to summon a witness. If the Director needs to exercise those powers during the course of an inquiry, he must make an *ex parte* application to a member of the Commission and obtain an order as provided in sections 9, 10, 12 and 17.

A section 8 inquiry may lead to four possible outcomes: the Director may realize that the matter does not justify a further inquiry and decide to discontinue the inquiry; he may form the view that grounds exist for making an order under Part IV.1 of the Act, in which case he will apply for such an order; he may refer the matter to the Attorney General of Canada; finally, if the evidence obtained discloses an offence under Part V, the Director must report his findings to the Commission, and then sections 18 [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 76, s. 6] and 19 of the Act come into play. These two sections read as follows:

18. (1) At any stage of an inquiry,

(a) the Director may, if he is of the opinion that the evidence obtained discloses a situation contrary to any provision in Part V, and

(b) the Director shall, if the inquiry relates to an alleged or suspected offence under any provision of Part V and he is so required by the Minister,

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

(2) Upon receipt of the statement referred to in subsection (1), the Commission shall fix a place, time and date at which argument in support of such statement may be submitted by or on behalf of the Director, and at which such persons against whom an allegation has been made in such statement shall be allowed full opportunity to be heard in person or by counsel.

(3) The Commission shall, in accordance with this Act, consider the statement submitted by the Director under subsec-

(iii) qu'on a commis ou qu'on est sur le point de commettre une infraction visée par la Partie V ou l'article 46.1 . . .

Dans ces cas-là, le directeur doit étudier «toutes questions qui, d'après lui, nécessitent une enquête en vue de déterminer les faits». Cette enquête est tenue à huis clos (paragraphe 27(1) [édicte par S.C. 1974-75-76, chap. 76, art. 9]) et la Commission n'y prend aucune part. Cependant il peut être demandé aux commissaires de rendre certaines ordonnances qui permettent au directeur, dans le cours de l'enquête, d'ordonner la production de certaines preuves ou la comparution de certains témoins. En fait, le directeur n'a pas le pouvoir, aux termes de la Loi, d'ordonner la production de preuves ou la comparution de témoins. S'il veut exercer ces pouvoirs au cours de l'enquête, il doit s'adresser *ex parte* à un commissaire pour obtenir une ordonnance en ce sens comme le prévoient les articles 9, 10, 12 et 17.

Une enquête aux termes de l'article 8 peut avoir quatre résultats: le directeur constate qu'il n'y a pas matière à enquête et il y met fin; il constate qu'une ordonnance aux termes de la Partie IV.1 de la Loi serait justifiée et il fait une demande en ce sens; il renvoie l'affaire au procureur général du Canada; enfin, si les preuves réunies indiquent qu'il y a eu infraction aux termes de la Partie V, le directeur soumet ses constatations à la Commission et les articles 18 [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 76, art. 6] et 19 de la Loi entrent alors en jeu. Voici ces articles:

18. (1) A toute étape d'une enquête,

a) le directeur peut, s'il est d'avis que la preuve obtenue révèle une situation contraire à quelque disposition de la Partie V, et

b) le directeur doit, si l'enquête se rapporte à une infraction dont on soutient ou soupçonne la Commission et que vise une disposition quelconque de la Partie V et s'il en est requis par le Ministre,

préparer un exposé de la preuve obtenue au cours de l'enquête, et cet exposé doit être soumis à la Commission ainsi qu'à chaque personne contre qui une allégation y est faite.

(2) Sur réception de l'exposé mentionné au paragraphe (1), la Commission doit fixer un lieu, un jour et une heure où des arguments à l'appui de cet exposé pourront être soumis par le directeur ou en son nom et où les personnes visées par une allégation y contenue auront l'occasion voulue de se faire entendre en personne ou par un avocat.

(3) La Commission doit, conformément à la présente loi, étudier l'exposé soumis par le directeur en vertu du paragraphe

tion (1) together with such further or other evidence or material as the Commission considers advisable.

(4) No report shall be made by the Commission under section 19 or 22 against any person unless such person has been allowed full opportunity to be heard as provided in subsection (2).

19. (1) The Commission shall, as soon as possible after the conclusion of proceedings taken under section 18, make a report in writing and without delay transmit it to the Minister.

(2) The report under subsection (1) shall review the evidence and material, appraise the effect on the public interest of arrangements and practices disclosed in the evidence and contain recommendations as to the application of remedies provided in this Act or other remedies.

As, under section 18, the Commission may clearly become involved in an inquiry, section 21 confers on the Commission and its members "all the powers of a commissioner appointed under Part I of the *Inquiries Act*", including, of course, the power to summon witnesses.¹

So much for the inquiries held by the Director pursuant to section 8. Apart from the inquiries held for the purposes mentioned in that section, the Director may also hold inquiries of a more general nature under section 47. That section, which is the only one which expressly regulates that kind of inquiry, reads as follows:

47. (1) The Director

(a) upon his own initiative may, and upon direction from the Minister or at the instance of the Commission shall, carry out an inquiry concerning the existence and effect of conditions or practices relating to any product that may be the subject of trade or commerce and which conditions or practices are related to monopolistic situations or restraint of trade, and

(b) upon direction from the Minister shall carry out a general inquiry into any matter that the Minister certifies in the direction to be related to the policy and objectives of this Act,

¹ Sections 4 and 5 of the *Inquiries Act*, R.S.C. 1970, c. I-13, read as follows:

4. The commissioners have the power of summoning before them any witnesses, and of requiring them to give evidence on oath, or on solemn affirmation if they are persons entitled to affirm in civil matters, and orally or in writing, and to produce such documents and things as the commissioners deem requisite to the full investigation of the matters into which they are appointed to examine.

5. The commissioners have the same power to enforce the attendance of witnesses and to compel them to give evidence as is vested in any court of record in civil cases.

(1), avec toute preuve ou matière nouvelle ou autre que la Commission juge opportune.

(4) La Commission ne doit présenter, aux termes de l'article 19 ou 22, aucun rapport contre qui que ce soit, à moins que la personne en cause n'ait eu l'occasion voulue de se faire entendre comme le prévoit le paragraphe (2).

19. (1) La Commission doit, aussitôt que possible après la conclusion des procédures intentées sous le régime de l'article 18, faire un rapport par écrit et le transmettre sans délai au Ministre.

(2) Le rapport mentionné au paragraphe (1) doit passer la preuve et la matière en revue, estimer l'effet, sur l'intérêt public, des arrangements et pratiques révélés par la preuve et contenir des recommandations sur l'application des recours prévus par la présente loi ou d'autres recours.

Comme de toute évidence, en vertu de l'article 18, la Commission peut prendre part à une enquête, l'article 21 lui confère, à elle et à ses membres, «tous les pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*», y compris bien entendu le pouvoir de citer des témoins à comparaître¹.

Voilà pour les enquêtes du directeur en vertu de l'article 8. Outre les enquêtes ouvertes pour les fins prévues dans cet article, le directeur peut aussi ouvrir une enquête d'une nature plus générale aux termes de l'article 47. Voici cet article, le seul qui régisse expressément ce genre d'enquête:

47. (1) Le directeur

(a) peut, de sa propre initiative, et doit, sur l'ordre du Ministre ou à la demande de la Commission, procéder à une enquête sur l'existence et l'effet de conditions ou pratiques qui se rapportent à quelque produit pouvant faire l'objet d'un négoce ou d'un commerce et qui se rattachent à des situations de monopole ou à la restriction du commerce, et

(b) doit, sur l'ordre du Ministre, procéder à une enquête générale sur toute question que le Ministre certifie, dans son ordre, se rattacher aux buts et aux principes directeurs de la présente loi,

¹ Voici les articles 4 et 5 de la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1970, chap. I-13:

4. Les commissaires ont le pouvoir d'assigner devant eux tous témoins, et de leur enjoindre de rendre témoignage sous serment, ou par affirmation solennelle si ces personnes ont le droit d'affirmer en matière civile, oralement ou par écrit, et de produire les documents et choses qu'ils jugent nécessaires en vue d'une complète investigation des questions qu'ils sont chargés d'examiner.

5. Les commissaires ont, pour contraindre les témoins à comparaître et à rendre témoignage, les mêmes pouvoirs que ceux dont sont revêtues les cours d'archives en matières civiles.

and for the purposes of this Act, any such inquiry shall be deemed to be an inquiry under section 8.

(2) It is the duty of the Commission to consider any evidence or material brought before it under subsection (1) together with such further evidence or material as the Commission considers advisable and to report thereon in writing to the Minister, and for the purposes of this Act any such report shall be deemed to be a report under section 19.

It is common ground that the inquiry during which the Commission refused to issue the subpoenas requested by the Director was held pursuant to section 47. It related to the petroleum industry in Canada and had been commenced by the Director in 1973. Until 1981, it had been conducted in private in accordance with the provisions of the statute relating to section 8 inquiries. On February 27, 1981, the Director sent to the Chairman of the Commission a voluminous statement of the evidence collected during the course of that inquiry, together with the following covering letter:

Pursuant to section 47 of the Combines Investigation Act, I am submitting to you in English and in French, a Statement of Evidence and Material collected in the above inquiry so that, pursuant to the said section, the Restrictive Trade Practices Commission can consider it together with such further evidence or material as you consider advisable and report thereon in writing to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

Following the receipt of that letter, the Commission decided to hold public hearings to receive further evidence on the same subject. It is in the course of those hearings that the Commission rejected the Director's request for the issuance of subpoenas.

It may not be necessary, in order to dispose of this appeal, to determine whether the inquiry that was being held by the Commission when it refused to issue the subpoenas was under the responsibility of the Director or of the Commission. However, I feel obliged to say that I cannot agree with the opinion expressed by the learned Judge of first instance that that inquiry was under the direction and responsibility of the Director.

If the inquiry in question had been held by the Commission pursuant to section 18, following the submission of a statement of the evidence obtained by the Director during a section 8 inquiry, there would have been no doubt, in my view, as to the characterization of that inquiry. Until the submis-

et, aux fins de la présente loi, une telle enquête est réputée une enquête prévue par l'article 8.

(2) Il est du devoir de la Commission d'examiner toute preuve ou matière qui lui est soumise en vertu du paragraphe (1), ainsi que la preuve ou matière nouvelle qu'elle estime opportun d'étudier, et d'en faire rapport par écrit au Ministre et, pour les fins de la présente loi, tout semblable rapport est réputé un rapport prévu par l'article 19.

Il est constant que l'enquête pour laquelle la Commission a refusé de lancer les citations que demandait le directeur avait été ouverte sur le fondement de l'article 47. Elle concernait l'industrie pétrolière au Canada et avait été commencée par le directeur en 1973. Jusqu'en 1981, elle a eu lieu à huis clos conformément aux dispositions de la Loi portant sur les enquêtes menées en vertu de l'article 8. Le 27 février 1981, le directeur envoya au président de la Commission un exposé volumineux portant sur les preuves réunies au cours de l'enquête, auquel était jointe la lettre suivante:

[TRADUCTION] Conformément à l'article 47 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, je vous fais parvenir, en anglais et en français, un exposé des preuves et pièces réunies au cours de l'enquête précitée de façon à ce que, conformément audit article, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce en prenne connaissance ainsi que de toute autre preuve ou pièce que vous pourriez juger pertinente, et en fasse rapport par écrit au ministre de la Consommation et des Corporations.

Sur réception de cette lettre, la Commission décida de tenir des audiences publiques pour obtenir des preuves supplémentaires sur le même sujet. C'est au cours de ces audiences que la Commission a refusé la notification des citations à témoigner que le directeur demandait.

Il n'est peut-être pas nécessaire, pour statuer en l'appel, de décider qui, du directeur ou de la Commission, était responsable de l'enquête tenue par la Commission lorsque celle-ci refusa de lancer les citations. Mais je ne saurais souscrire à l'avis du premier juge lorsqu'il dit que le directeur était responsable de la conduite de l'enquête.

Si l'enquête en cause avait été tenue par la Commission, conformément à l'article 18, par suite du dépôt de l'exposé des preuves réunies par le directeur au cours d'une enquête selon l'article 8, aucun doute quant à sa nature ne serait permis. Avant le dépôt de l'exposé des preuves réunies

sion of a statement of evidence pursuant to section 18, a section 8 inquiry is a private inquiry made by the Director and the Commission is not involved in it. However, once a statement of evidence is filed pursuant to section 18, that situation changes. Then the Commission takes over: it must give the Director an opportunity to submit argument in support of the statement; it must give to all those against whom allegations are made in the statement an opportunity to refute those allegations; it must hear "such further or other evidence" as it considers advisable; it must, finally, make a report pursuant to section 19. It is clear, in my view, that when the Commission decides, under section 18, to hold hearings to obtain "further or other evidence", those hearings are under its sole control. Those hearings are not conducted by the Director, who therefore does not have the power to decide the evidence that the Commission will hear.

Counsel for the respondent submitted, however, that the situation is different when an inquiry is held pursuant to section 47. That section contemplates, said he, an inquiry to be made by the Director and in the course of which evidence is brought before the Commission. It follows, according to that submission, that the Commission has the duty to hear all the evidence that the Director wishes to adduce before it in the course of that inquiry. In that sense, the inquiry before the Commission would be under the control of the Director.

This submission rests entirely on the wording of subsection 47(2), which imposes on the Commission the duty "to consider any evidence or material brought before it under subsection (1) . . ." As subsection 47(1) does not indicate how the evidence gathered by the Director during the course of his inquiry must be brought before the Commission, counsel for the respondent infers from those words in subsection 47(2) that the Director may choose to bring the evidence before the Commission by making his inquiry in the presence of the Commission during its public hearings.

I must confess that the manner in which subsection 47(2) is drafted lends some credibility to the respondent's contention. However, I cannot accept it. Section 47 provides for inquiries in which both the Director and the Commission play a part. The part of the Director is described in subsection 47(1): he must carry out an inquiry which, for the

conformément à l'article 18, une enquête selon l'article 8 est une enquête menée à huis clos par le directeur qui ne concerne en rien la Commission. Mais lorsque l'exposé est déposé conformément à l'article 18, tout change. C'est la Commission qui prend les rôles: elle doit permettre au directeur de venir défendre son exposé; elle doit donner à toutes les personnes visées par des allégations qui y sont faites la possibilité de les réfuter; elle doit étudier «toute preuve nouvelle ou autre» qu'elle considère opportune; enfin elle doit faire un rapport conformément à l'article 19. À mon avis, il est clair que lorsqu'elle décide de tenir des audiences en vertu de l'article 18 pour étudier «toute preuve nouvelle ou autre», la Commission est la seule responsable de ces audiences. Ce n'est pas le directeur qui les préside, il ne peut donc pas décider des preuves qu'entendra la Commission.

Mais l'avocat de l'intimé a fait valoir que la situation est différente lorsque l'enquête est ouverte sur le fondement de l'article 47. D'après lui cet article envisage une enquête à laquelle procède le directeur mais au cours de laquelle la Commission est saisie de certaines preuves. En conséquence, la Commission aurait le devoir de connaître de toutes les preuves que le directeur désirerait produire devant elle au cours de l'enquête. En ce sens, l'enquête de la Commission serait placée sous le contrôle du directeur.

Cet argument est entièrement fondé sur le libellé du paragraphe 47(2) qui impose à la Commission l'obligation «d'examiner toute preuve ou matière qui lui est soumise en vertu du paragraphe (1) . . .» Comme le paragraphe 47(1) n'indique pas comment les preuves réunies par le directeur au cours de son enquête doivent être soumises à la Commission, l'avocat de l'intimé déduit des termes du paragraphe 47(2) que le directeur peut choisir de saisir la Commission de ces preuves en procédant à son enquête en présence de la Commission au cours des audiences publiques.

Je dois admettre que cet argument peut se défendre étant donné le libellé du paragraphe 47(2); mais je ne saurais l'accepter. L'article 47 prévoit des enquêtes où le directeur et la Commission jouent chacun un rôle. Le paragraphe 47(1) décrit le rôle du directeur: Il doit procéder à une enquête considérée, pour les fins de la Loi, comme

purposes of the Act, is deemed to be a section 8 inquiry. Now, an inquiry by the Director is not, as I understand it, an inquiry before the Commission; it is a private inquiry which is conducted as if it were a section 8 inquiry. I cannot interpret subsection 47(1) as giving the Director the power to decide to make his inquiry before the Commission. The part to be played by the Commission in a section 47 inquiry is described in subsection 47(2): it must consider the evidence "brought before it under subsection (1) together with such further evidence or material as the Commission considers advisable" and "report thereon . . . to the Minister". In my view, the use of the words "any evidence . . . brought before it under subsection (1)" does not support the inference that the Director may choose to bring that evidence before the Commission by making his inquiry in its presence. The only inference that, in my view, can be drawn from those words is that section 47 contemplates that the Director will, after he has completed his investigation, bring the evidence that he has collected before the Commission for its consideration. This does not imply that the inquiry be made before the Commission but, rather, that the evidence already obtained by the Director in the course of his private inquiry will be transmitted to the Commission.

My conclusion, therefore, is that when the Commission, after having been informed by the Director of the evidence collected by him during a section 47 inquiry, decides to hold hearings to hear further evidence, those hearings are those of the Commission and are in no way under the control of the Director. It follows that the Director cannot tell the Commission what kind of evidence should be adduced at those hearings.

The crucial point in this case, however, is not the characterization of the inquiry that was being held when the Commission refused to issue the subpoena; it is the characterization of the power of the Commission to summon witnesses. Was the Trial Division right in holding [at page 523] that the issuance of a subpoena by the Commission is a purely administrative act "analogous to the issuance of a subpoena by the courts of the land"? In my opinion, it was not.

une enquête selon l'article 8. Or, une enquête du directeur n'est pas, à mon sens, une enquête de la Commission; c'est une enquête à huis clos conduite comme s'il s'agissait d'une enquête aux termes de l'article 8. Je ne puis interpréter le paragraphe 47(1) comme attribuant au directeur le pouvoir de décider de procéder à son enquête devant la Commission. Le paragraphe 47(2) décrit le rôle que joue la Commission dans une enquête selon l'article 47: elle doit examiner la preuve «qui lui est soumise en vertu du paragraphe (1), ainsi que la preuve ou matière nouvelle qu'elle estime opportun d'étudier, et . . . en faire rapport . . . au Ministre». À mon avis, l'expression «toute preuve . . . qui lui est soumise en vertu du paragraphe (1)» ne permet pas de déduire que le directeur peut choisir de saisir la Commission de certaines preuves en conduisant l'enquête en sa présence. La seule déduction que l'on puisse faire, à mon avis, c'est que l'article 47 prévoit que le directeur, son enquête terminée, saisira la Commission des preuves qu'il a réunies. Cela ne sous-entend pas que l'on procédera à l'enquête devant la Commission, mais plutôt que les preuves réunies auparavant par le directeur au cours de son enquête à huis clos seront transmises à la Commission.

J'en conclus donc que lorsque la Commission est informée par le directeur des preuves réunies au cours d'une enquête aux termes de l'article 47, et décide alors de tenir des audiences pour rechercher des preuves supplémentaires, ces audiences sont alors conduites par la Commission et ne sont en aucune manière placées sous l'autorité du directeur. En conséquence, le directeur ne peut dicter à la Commission le genre de preuve qui devrait être administrée à ces audiences.

Toutefois le point fondamental en l'espèce ne réside pas dans la caractérisation de l'enquête à laquelle procédait la Commission lorsqu'elle a refusé de lancer les citations mais dans la nature du pouvoir conféré à la Commission en matière de citation de témoins. Est-ce à bon droit que la Division de première instance a jugé [à la page 523] que la notification d'une citation à comparaître par la Commission est un acte purement administratif et qu'elle est «analogue à celle qui est faite par les cours de justice»? À mon avis, ce n'est pas le cas.

The power to summon witnesses belongs to the Commission by virtue of section 21, which confers on the Commission and its members all the powers of a commissioner appointed under Part I of the *Inquiries Act*. I do not know any authority supporting the proposition that the power to summon witnesses is purely ministerial and does not involve the exercise of a discretion. If that proposition were true, the Commission would have to accede to any request to summon witnesses, however abusive it might be. This, of course, is unacceptable. The Commission has a duty not to use its power in an unfair or oppressive manner. It is true that under the rules of most courts, the issuance of subpoenas is a purely administrative act. However, this is so because, under those rules, subpoenas are to be issued on demand by officers of the court. It is the rules of the courts which make the issuance of subpoenas a purely administrative function. Here, no such rules have been adopted by the Commission.

Counsel for the respondent argued that, in refusing to issue subpoenas, the Commission prevented the Director from adducing evidence which he had the right to adduce. This argument presupposes, however, that the Director has the right to determine the evidence that will be heard by the Commission during its hearings. I have already indicated that, in my view, the Director has no such right.

I would, for these reasons, allow the appeal, set aside the order of the Trial Division and, pronouncing the judgment that the Trial Division should have pronounced, I would dismiss the respondent's application. I would make no order as to costs.

URIE J.: I agree.

RYAN J.: I agree.

Le pouvoir de la Commission de citer des témoins provient de l'article 21 qui lui confère, à elle et à ses membres, tous les pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*. Je ne connais aucune source faisant autorité qui étaye la proposition selon laquelle le pouvoir de citer des témoins serait d'ordre purement ministériel et ne comporterait aucun élément discrétionnaire. Si cette proposition était fondée, la Commission devrait faire droit à toute demande de citation de témoins, si abusive soit-elle. C'est bien sûr inconcevable. La Commission, dans l'exercice de ses pouvoirs, ne doit être ni injuste ni oppressive. Il est vrai que, d'après les règles de la plupart des cours, la citation de témoins est un acte purement administratif. Mais cela tient à ce que, d'après ces règles, les citations sont lancées à la demande des officiers de justice. Ce sont les règles des cours qui font de la notification de citations une fonction purement administrative. Aucune règle de ce genre n'a été adoptée par la Commission.

L'avocat de l'intimé a soutenu qu'en refusant de lancer les citations la Commission a empêché le directeur d'administrer certaines preuves qu'il était en droit d'administrer. Cet argument suppose cependant que le directeur a le droit de choisir les preuves dont connaîtra la Commission au cours de ses audiences. J'ai déjà dit qu'à mon avis le directeur n'avait pas ce droit.

Par ces motifs, j'accueillerais l'appel, je réformerais l'ordonnance de la Division de première instance et, prononçant le jugement que celle-ci aurait dû prononcer, je rejetterais la requête de l'intimé. Je n'accorderais pas de dépens.

LE JUGE URIE: Je souscris.

LE JUGE RYAN: Je souscris.