

The Attorney General of Canada*(Defendant) Appellant;*

and

Inuit Tapirisat of Canada and the National Anti-poverty Organization *(Plaintiffs)**Respondents.*

1980: February 12; 1980: October 7.

Present: Laskin C.J. and Martland, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre and Chouinard JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Decision of CRTC — Review by Governor in Council — Rules of natural justice and duty of fairness — Whether Governor in Council subject to judicial review — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17 as amended, s. 64 — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2 as amended, ss. 320, 321(1) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 28.

After the approval by the CRTC of a new rate structure for Bell Canada, the plaintiffs-respondents appealed the CRTC decision to the Governor General in Council pursuant to s. 64(1) of the *National Transportation Act*. Their petitions having been denied, the respondents attacked the decisions of the Governor General in Council alleging that they had not been given a hearing in accordance with the principles of natural justice. This appeal arises from an application made in the Trial Division of the Federal Court for an order striking out the plaintiffs' statement of claim on the ground that the statement disclosed "no reasonable cause of action". The application was granted but the Federal Court of Appeal set aside the order of the Trial Division judge. Hence the appeal to this Court.

Held: The appeal should be allowed.

The substance of the question before this Court in this appeal is whether there is a duty to observe natural justice in, or at least a duty of fairness incumbent on, the Governor in Council in dealing with parties such as the respondents upon their submission of a petition under s. 64(1) of the *National Transportation Act*.

Such petitions are to be contrasted with the mechanism for appeal to the Federal Court of Appeal on questions of law or jurisdiction provided in subs. (2) and following of s. 64. The courts have held that the rules of natural justice and the duty to act fairly depend on the

Le procureur général du Canada*(Défendeur) Appelant;*

et

Inuit Tapirisat of Canada et l'Organisation nationale d'anti-pauvreté *(Demandereses)**Intimées.*

1980: 12 février; 1980: 7 octobre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre et Chouinard.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Décision du CRTC — Révision du gouverneur en conseil — Règles de justice naturelle et obligation d'agir équitablement — Contrôle judiciaire du gouverneur en conseil ou non — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17 et modifications, art. 64 — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2 et modifications, art. 320, 321(1) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 28.

Après l'approbation par le CRTC d'une nouvelle structure de tarifs pour Bell Canada, les demandereses-intimées ont appelé de la décision du CRTC au gouverneur en conseil conformément au par. 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*. Leur requête ayant été rejetée, les intimées ont contesté les décisions du gouverneur en conseil alléguant qu'elles n'ont pas eu d'audience conforme aux principes de justice naturelle. Ce pourvoi découle d'une demande adressée à la Division de première instance de la Cour fédérale visant la radiation de la déclaration des demandereses pour le motif qu'elle ne révèle «aucune cause raisonnable d'action». La déclaration a été accueillie, mais la Cour d'appel fédérale a infirmé l'ordonnance du juge de la Division de première instance. D'où le pourvoi à cette Cour.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le fond de la question soumise à cette Cour en l'espèce est de savoir si le gouverneur en conseil a l'obligation d'observer les règles de justice naturelle ou, du moins l'obligation d'agir équitablement, lorsqu'il examine une requête que des parties comme les intimées ont présentée en vertu du par. 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*.

Il faut souligner la différence entre ces requêtes et le processus d'appel à la Cour d'appel fédérale sur des questions de droit ou de compétence conformément au par. 2 et suivants de l'art. 64. Les tribunaux ont jugé que les règles de justice naturelle et le devoir d'agir équita-

circumstances of the case, the nature of the inquiry or investigation, the subject matter that is being dealt with, the consequences on the persons affected and so forth. The mere fact that a decision is made pursuant to a statutory power vested in the Governor in Council does not mean that it is beyond review if the latter fails to observe a condition precedent to the exercise of that power, whether such power is classified as administrative or quasi-judicial. However in this case, there is no failure to observe a condition precedent but rather the attack is directed at procedures adopted by the Governor in Council, once validly seized of the respondents' petitions. The very nature of the Governor in Council must be taken into account in assessing the technique of review which he adopted. The executive branch cannot be deprived of the right to resort to its staff, departmental personnel and ministerial members concerned with the various policy issues raised by a petition.

Under s. 64(1), the Governor in Council is not limited to varying orders made *inter partes* but he may act "of his motion"; he may act "at any time"; he may vary or rescind any order, decision, rule or regulation "in his discretion". Parliament has in s. 64(1) not burdened the Governor in Council with any standards or guidelines in the exercise of its rate review function. Nor were procedural standards imposed or even implied. The discretion of the Governor in Council is complete provided he observes the jurisdictional boundaries of s. 64(1). Furthermore there is no need for the Governor in Council to give reasons for his decision, to hold any kind of hearing, or even to acknowledge the receipt of a petition. Where the executive branch has been assigned a function performable in the past by the Legislature itself and where the *res* or subject matter is not an individual concern, considerations different from *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, arise. In such a circumstance the Court must fall back upon the basic jurisdictional supervisory role and in so doing construe the statute to determine whether the Governor in Council has performed its functions within the boundary of the parliamentary grant and in accordance with the terms of the parliamentary mandate.

Further, there is nothing in s. 64(1) to justify a variable yardstick for the application to that section of the principle of fairness according to the source of the information placed before the Governor in Council. Once the proper construction of the section is determined, it applies consistently throughout the proceedings before the Governor in Council.

blement dépendent des circonstances de l'affaire, de la nature de l'enquête ou investigation, de la question traitée, des conséquences pour les personnes en cause etc. Le simple fait qu'une décision soit prise en vertu d'un pouvoir conféré par la Loi au gouverneur en conseil ne signifie pas que son exercice échappe à toute révision si ce dernier n'a pas respecté une condition préalable à l'exercice de ce pouvoir, que ce pouvoir soit classé comme administratif ou quasi judiciaire. En l'espèce cependant, on n'allègue pas la violation d'une condition préalable, mais l'action vise plutôt les procédures adoptées par le gouverneur en conseil, une fois que la requête des intimés a été valablement soumise. Il faut, dans l'évaluation de la technique de révision adoptée par le gouverneur en conseil, tenir compte de la nature même de l'organisme. On ne peut priver l'Exécutif de son droit d'avoir recours à son personnel, aux fonctionnaires du ministère, des ministres membres du conseil concernés par les nombreuses questions d'intérêt public soulevées par la requête.

Le paragraphe 64(1) ne limite pas l'action du gouverneur en conseil à la modification des ordonnances *inter partes*; il peut agir «de son propre mouvement», «en tout temps»; il peut modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement «à sa discrétion». Le législateur n'a pas imposé au gouverneur en conseil par le par. 64(1) de normes ou de règles applicables à l'exercice de sa fonction de révision des tarifs. Il n'a pas imposé non plus de normes de procédure expresses ou même implicites. Le gouverneur en conseil a entière discrétion dans la mesure où il respecte les limites de compétence fixées par le par. 64(1). De plus, le gouverneur en conseil n'a pas à motiver sa décision, à tenir quelque audience que ce soit ni même à accuser réception d'une requête. Si l'Exécutif s'est vu attribuer une fonction auparavant remplie par le législatif lui-même et que la *res* ou l'objet n'est pas de nature personnelle, des considérations différentes de celles de l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, entrent en jeu. En pareil cas, la Cour doit revenir à son rôle fondamental de surveillance de la compétence et, ce faisant, interpréter la loi pour établir si le gouverneur en conseil a rempli ses fonctions dans les limites du pouvoir et du mandat que lui a confiés le législateur.

De plus, rien au par. 64(1) ne justifie l'adoption d'un critère variable pour appliquer à ce paragraphe le principe d'équité selon la source des renseignements communiqués au gouverneur en conseil. Une fois établie, la bonne interprétation à y donner s'applique à l'ensemble des procédures devant le gouverneur en conseil.

Ross v. Scottish Union and National Insurance Co. (1920), 47 O.L.R. 308; *Wiseman v. Borneman*, [1971] A.C. 297; *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12; *Border Cities Press Club v. Attorney General for Ontario*, [1955] 1 D.L.R. 404; *Martineau v. Matsqui Institution (No. 2)*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Re Davisville Investment Co. Ltd. and City of Toronto et al.* (1977), 15 O.R. (2d) 553; *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Commission des Relations Ouvrières de la Province de Québec*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373; *Essex County Council v. Minister of Housing* (1967), 66 L.G.R. 23, referred to; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, considered.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal¹, setting aside the order of the Trial Division. Appeal allowed and order of the Trial Division restored.

E. A. Bowie, and *H. L. Molot*, for the defendant, appellant.

B. A. Crane, Q.C., and *Andrew J. Roman*, for the plaintiffs, respondents.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—This appeal relates to the proper disposition of an application made in the Trial Division of the Federal Court of Canada for an order pursuant to the rules of that Court striking out the statement of claim and dismissing this action on the grounds that the statement of claim discloses “no reasonable cause of action”. Mr. Justice Marceau of the Trial Division of the Federal Court allowed the application, struck out the statement of claim, and dismissed the action. The Federal Court of Appeal set aside the order of the Trial Division although in doing so found that there was no basis for the relief sought in the statement of claim except with regard to one issue to which I will make reference later. The effect, therefore, of the disposition below is that if left undisturbed, the matter would go to trial on the basis of the pleadings as they now stand.

¹ [1979] 1 F.C. 710.

Jurisprudence: *Ross v. Scottish Union and National Insurance Co.* (1920), 47 O.L.R. 308; *Wiseman v. Borneman*, [1971] A.C. 297; *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12; *Border Cities Press Club v. Attorney General for Ontario*, [1955] 1 D.L.R. 404; *Martineau c. L'Institution de Matsqui (n° 2)*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Re Davisville Investment Co. Ltd. and City of Toronto et al.* (1977), 15 O.R. (2d) 553; *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal c. Commission des Relations Ouvrières de la Province de Québec*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373; *Essex County Council v. Minister of Housing* (1967), 66 L.G.R. 23; arrêt examiné: *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale¹, qui a infirmé l'ordonnance de la Division de première instance. Pourvoi accueilli et ordonnance de la Division de première instance rétablie.

E. A. Bowie, et *H. L. Molot*, pour le défendeur, appellant.

B. A. Crane, c.r., et *Andrew J. Roman*, pour les demandereses, intimées.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE ESTEY—Ce pourvoi a trait à une demande adressée à la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada visant la radiation de la déclaration et le rejet de l'action conformément aux règles de la Cour fédérale, pour le motif que la déclaration ne révèle «aucune cause raisonnable d'action». Le juge Marceau de la Division de première instance a accueilli la demande, radié la déclaration et rejeté l'action. La Cour d'appel fédérale a infirmé l'ordonnance de la Division de première instance mais, ce faisant, elle a conclu que le redressement demandé ne se fondait aucunement sur la déclaration, sauf sur un point dont je reparlerai plus loin. Si la décision de la Division d'appel n'est pas modifiée, l'affaire ira à audience sur la base des procédures écrites existantes.

¹ [1979] 1 C.F. 710.

A brief outline of events leading up to these proceedings will be helpful. The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (herein for brevity referred to as the CRTC), in response to an application from Bell Canada, conducted lengthy hearings concerning a proposed increase in telephone rates to be charged to subscribers in the provinces of Ontario and Quebec and in the Northwest Territories. The plaintiffs/respondents participated in these hearings as intervenants throughout. In conducting these proceedings, the CRTC was proceeding under authority provided in the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2 as amended, the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17 as amended, and the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, S.C. 1974-75-76, c. 49. We are not here concerned with the actual proceedings before the CRTC. The balance of the narrative can best be set out by quoting from the statement of claim which, because this is an application for dismissal, must be taken as proved.

5. On June 1st, 1977 the CRTC issued its decision in the matter, which decision denied some of the relief sought by each of the plaintiffs.

6. On June 10th, 1977 ITC [a respondent herein] appealed the decision of the CRTC to the Governor-in-Council pursuant to section 64 of the *National Transportation Act*, requesting the Governor-in-Council to set aside the relevant portion of the decision of the CRTC and to substitute its own order therefor. On June 29th, 1977 Bell Canada issued a reply thereto. While ITC was preparing its final reply to the reply of Bell Canada, the Governor-in-Council decided the appeal adversely to ITC. On July 14th, 1977 Order-in-Council P.C. 1977-2027 was made. ITC's final reply was never submitted.

7. On June 9th, 1977 NAPO [a respondent herein] also appealed the decision of the CRTC to the Governor-in-Council pursuant to section 64 of the *National Transportation Act*, to which Bell Canada prepared a reply dated June 29th, 1977. The Governor-in-Council decided this appeal adversely to NAPO without waiting to receive the final reply of NAPO. On July 14th, 1977 Order-in-Council P.C. 1977-2026 was made. NAPO's final reply was never submitted.

8. In arriving at its decision the Governor-in-Council, following customary practice, allowed no oral presentation but conducted the hearing entirely in writing. However, following the usual practice, the actual written

Il est utile de rappeler brièvement les événements à l'origine de ces procédures. Suite à une demande de Bell Canada, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (ci-après abrégé en CRTC) a tenu de longues audiences sur l'augmentation envisagée des tarifs de téléphone exigés des abonnés des provinces de l'Ontario et de Québec et des territoires du Nord-Ouest. Les demanderessees intimées ont participé, à titre d'intervenantes, à ces audiences du début à la fin. Le CRTC agissait en vertu du pouvoir que lui confère la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2 et modifications, la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17 et modifications, et la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, S.C. 1974-75-76, chap. 49. Les audiences qu'a tenues le CRTC ne sont pas pertinentes en l'espèce. La meilleure façon d'exposer les faits est de reproduire les passages suivants de la déclaration qu'il faut tenir pour avérée puisqu'il s'agit d'une demande de radiation.

[TRADUCTION] 5. Le 1^{er} juin 1977, le CRTC a rendu sa décision dans cette affaire, refusant d'accorder une partie du redressement demandé par chacune des demanderessees.

6. Le 10 juin 1977, ITC [intimée en l'espèce] en a appelé de la décision du CRTC au gouverneur en conseil conformément à l'art. 64 de la *Loi nationale sur les transports*, lui demandant d'annuler la partie pertinente de la décision du CRTC et d'y substituer son propre décret. Le 29 juin 1977, Bell Canada a produit une réponse à cette requête. Pendant qu'ITC préparait sa réplique à la réponse de Bell Canada, le gouverneur en conseil a tranché l'appel de façon défavorable à ITC. Le 14 juillet 1977, le décret C.P. 1977-2027 a été adopté. ITC n'a jamais soumis sa réplique.

7. Le 9 juin 1977, l'ONAP [intimée en l'espèce] en a également appelé de la décision du CRTC au gouverneur en conseil conformément à l'art. 64 de la *Loi nationale sur les transports*, et Bell Canada a présenté une réponse en date du 29 juin 1977. Le gouverneur en conseil a tranché cet appel de façon défavorable à l'ONAP sans attendre de recevoir la réplique de cette dernière. Le 14 juillet 1977, le décret C.P. 1977-2026 a été adopté. L'ONAP n'a jamais soumis sa réplique.

8. Pour arriver à sa décision, suivant la pratique habituelle, le gouverneur en conseil n'a pas permis d'argumentation orale, mais a tenu l'audition entièrement par écrit. Cependant, suivant la pratique ordinaire, le texte

submissions of the parties were not presented to the members of the Governor-in-Council but rather, evidence and opinions were obtained from officials of the Department of Communications as to:

- a) What that Department thought were the positions of the parties in the appeal;
- b) The position of the Department, or certain officials thereof, in relation to the facts and issues in the appeal;
- c) Whether either or both of the appeals should be allowed. None of this evidence or these opinions have ever been communicated to the appellants (plaintiffs herein).

9. The CRTC was requested by the Governor-in-Council to submit its views as to the disposition of the appeals. These views of the CRTC were neither made available to the appellants (plaintiffs herein) by the CRTC itself, nor by the Governor-in-Council.

10. The Minister of Communications, at the meeting of the Governor-in-Council at which the appeals were decided, both participated in the making of the decisions and submitted to the meeting her recommendation that the decision be that the appeals be disallowed, together with evidence and argument in support of this recommendation. The submissions of the Minister were a conduit for, were based upon, or at least included evidence, opinions and recommendations from the CRTC and from officials of her Department. Neither the content of these opinions and recommendations nor of any evidence or argument submitted in support thereof has ever been communicated to the appellants (plaintiffs herein), and hence the plaintiffs have been denied an opportunity to make a reply thereto; yet the two decisions and the resultant Orders-in-Council were made on the basis of the submissions of the Minister.

11. The plaintiffs submit that the defendant Governor-in-Council, when deciding a matter on a petition pursuant to section 64 of the *National Transportation Act*, is a Federal Board, Commission or other tribunal within the meaning of section 18 of the *Federal Court Act*.

12. The plaintiffs submit that the defendant Governor-in-Council was required to decide these appeals himself and to reach these decisions by means of a procedure which is fair and in accordance with the principles of natural justice.

13. The plaintiffs submit that in the circumstances, the Governor-in-Council held no hearing in any meaningful sense of that word, and that, therefore, the decisions and Orders-in-Council made pursuant to them are nullities. Alternatively, it is submitted that if there was a hearing,

même des mémoires des parties n'a pas été soumis aux membres du gouverneur en conseil; on a plutôt obtenu des dépositions et des avis de fonctionnaires du ministère des Communications concernant:

- a) l'opinion du ministère sur les positions des parties à l'appel;
- b) la position du ministère, ou de certains de ses fonctionnaires, quant aux faits et aux questions en litige en appel;
- c) la question de savoir si l'un ou l'autre des appels ou les deux devraient être accueillis. On n'a jamais communiqué aux appelantes (demandereses en l'espèce) ces dépositions ou ces avis.

9. Le gouverneur en conseil a demandé au CRTC de faire connaître son opinion sur la disposition des appels. Ces opinions n'ont été communiquées aux appelantes (demandereses en l'espèce) ni par le CRTC lui-même ni par le gouverneur en conseil.

10. A la réunion du gouverneur en conseil où les appels ont été tranchés, le ministre des Communications a à la fois participé aux décisions qui ont été prises et a soumis au conseil sa recommandation de rejet des appels, de même que des dépositions et des arguments à l'appui de cette recommandation. Les mémoires soumis par le ministre ont servi à transmettre les dépositions, opinions et recommandations du CRTC et des fonctionnaires de son ministère; ils étaient fondés sur celles-ci ou du moins les comprenaient. Ni ces opinions et recommandations ni aucune déposition ou argument soumis à leur appui n'ont jamais été communiqués aux appelantes (demandereses en l'espèce), et les demandereses ont par conséquent été privées de la possibilité d'y répondre; pourtant les deux décisions et les décrets en découlant ont été pris sur le fondement des mémoires soumis par le ministre.

11. Les demandereses font valoir que lorsque le gouverneur en conseil défendeur tranche une question qui lui est soumise par requête conformément à l'art. 64 de la *Loi nationale sur les transports*, il constitue un office, une commission ou un autre tribunal fédéral au sens de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

12. Les demandereses font valoir que le gouverneur en conseil défendeur était requis de se prononcer personnellement sur ces appels et d'arriver à ces décisions en suivant une procédure équitable et conforme aux principes de justice naturelle.

13. Les demandereses font valoir que, dans les circonstances, le gouverneur en conseil n'a pas tenu d'audience à proprement parler et que, par conséquent, les décisions et les décrets en découlant sont nuls. Subsidiairement, elles font valoir que, s'il y a eu une audience, la procé-

the procedure employed did not result in a fair hearing, hence the decisions and orders resulting are nullities.

14. Accordingly, the plaintiffs pray for the following relief:

- *i)
- ii) In the alternative, a declaration that the procedure employed by the Governor-in-Council in these two appeals resulted in:
 - a) no hearing having been held, or in the alternative,
 - b) such hearing as was held was not a full and fair hearing, in accordance with the principles of natural justice.
- iii) Such other relief as the Court deems proper.

* This paragraph being a prayer for issuance of writ of *certiorari* was omitted as the respondents, after the judgment of the court of first instance was issued, no longer advanced this claim. We are now concerned only with para. 14(ii) of the prayer for relief in which a declaration is sought.

Paragraph 14(ii) does not, of course, when read literally, frame a proper request for declaration. There is no declaration sought with reference to any rights or obligations allegedly arising in the parties to the proceeding. The declaration is with reference to a failure to hold a hearing, or, in any case, "a full and fair hearing" without reference to any statutory or other right or duty relating to the parties. The declaration sought should have related to the inferentially alleged invalidity of the two Orders-in-Council issued by the Governor-in-Council in response to the petition of the respondents, and I proceed to dispose of this appeal on the basis that the prayer for relief was so framed.

As I have said, all the facts pleaded in the statement of claim must be deemed to have been proven. On a motion such as this a court should, of course, dismiss the action or strike out any claim made by the plaintiff only in plain and obvious cases and where the court is satisfied that "the case is beyond doubt": *Ross v. Scottish Union and National Insurance Co.*² Here Bell Canada in its statement of defence has raised the issue of law as to the position of the Governor in Council when

² (1920), 47 O.L.R. 308 (App. Div.).

dure suivie a empêché qu'elle soit équitable et que, par conséquent, les décisions et les décrets en résultant sont nuls.

14. Les demandereses requièrent donc les mesures correctives suivantes:

- *i)
- ii) A titre subsidiaire, une déclaration portant que, vu la procédure suivie par le gouverneur en conseil dans ces deux appels,
 - a) aucune audition n'a été tenue, ou, subsidiairement,
 - b) l'audition tenue n'a été ni complète ni équitable, et ce contrairement aux principes de justice naturelle.
- iii) Tout autre redressement que la Cour estime approprié.

* Cet alinéa relatif à la délivrance d'un bref de *certiorari* a été omis vu qu'une fois la décision de première instance rendue, les intimées ont abandonné cette demande. Le seul alinéa soumis est l'al. 14ii) de la demande de redressement qui vise à obtenir une déclaration.

L'alinéa 14ii) ne formule pas, en soi, une demande régulière de déclaration. On n'y réclame aucune déclaration concernant des droits ou obligations qui incomberaient aux parties à l'instance. La déclaration se rapporte au défaut de tenir une audience ou à tout le moins «une audience complète et équitable» sans référence à aucun droit ni obligation prévu par la loi ou autrement et incombant aux parties. La déclaration demandée aurait dû viser implicitement l'invalidité alléguée des deux décrets adoptés par le gouverneur en conseil à la requête des intimées, et je me propose de statuer sur ce pourvoi en tenant pour acquis que la demande de redressement est formulée en ce sens.

Comme je l'ai dit, il faut tenir tous les faits allégués dans la déclaration pour avérés. Sur une requête comme celle-ci, un tribunal doit rejeter l'action ou radier une déclaration du demandeur seulement dans les cas évidents et lorsqu'il est convaincu qu'il s'agit d'un cas «au-delà de tout doute»: *Ross v. Scottish Union and National Insurance Co.*² En l'espèce, dans sa défense, Bell Canada a soulevé une question de droit: quelle est la position du gouverneur en conseil lorsqu'il agit

² (1920), 47 O.L.R. 308 (Div. App.).

acting under s. 64 of the *National Transportation Act, supra*, and the power and jurisdiction of the court in relation thereto. The issue so raised requires for its disposition neither additional pleadings nor any evidence. I therefore agree with respect with the judge of first instance that it is a proper occasion for a court to respond in the opening stages of the action to such an issue as this application raises.

The defendants other than Bell Canada comprise the occupant of the office of the Governor General of Canada at the time of the commencement of these proceedings and the then members of the federal Cabinet, collectively described in the style of cause as the Governor in Council. I note that the term is defined in the *Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 28* in the following way:

“Governor in Council”, or “Governor General in Council” means the Governor General of Canada, or person administering the Government of Canada for the time being, acting by and with the advice of, or by and with the advice and consent of, or in conjunction with the Queen’s Privy Council for Canada.

The more traditional procedure has been to join only the Attorney General of Canada as a party representing the Governor in Council. Exception was taken to the particular procedure in the motion for dismissal but the learned trial judge did not find it necessary to refer to the matter because he dismissed the action; and the Federal Court of Appeal did not deal with it. Because of the disposition I shall propose, the matter does not require an answer to the second request in the appellant’s application wherein the applicant asks that the claim be struck out as against all named defendants other than the Attorney General of Canada.

The CRTC proceedings concerned the application by Bell Canada for approval under s. 320 of the *Railway Act, supra*, of those telephone tolls proposed to be charged by Bell Canada for its services in areas including the Northwest Territories. Section 321(1) of the *Railway Act, supra*, requires that “all tolls shall be just and reasonable . . .”. Subsection (2) prohibits “unjust discrimination” and subs. (3) authorizes the CRTC to determine “as a question of fact” whether or not there has been unjust discrimination or unreasonable

en vertu de l’art. 64 de la *Loi nationale sur les transports, précitée*, et en quoi consistent le pouvoir et la compétence du tribunal à cet égard? Aucune plaidoirie additionnelle ni aucune preuve ne sont nécessaires pour trancher cette question. Par conséquent, je souscris à l’opinion du juge de première instance selon laquelle il s’agit d’un cas où le tribunal peut à bon droit trancher pareille question au stade préliminaire de l’action.

Les défendeurs, autre que Bell Canada, comprennent le gouverneur général du Canada en fonction à l’époque où ces procédures ont été instituées et les membres du Cabinet fédéral de l’époque, appelés collectivement dans l’intitulé le gouverneur en conseil. Cette expression est définie comme suit dans la *Loi d’interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 28*:

«gouverneur en conseil» ou «gouverneur général en conseil» désigne le gouverneur général du Canada ou la personne exerçant alors le gouvernement du Canada, agissant sur et avec l’avis du Conseil privé de la Reine pour le Canada, ou sur et avec l’avis et du consentement dudit Conseil ou de concert avec ce dernier.

La procédure habituelle consiste à ne joindre que le procureur général du Canada comme partie représentant le gouverneur en conseil. On s’est opposé à la procédure suivie dans la demande de rejet, mais le juge de première instance n’a pas estimé nécessaire de traiter de cette question parce qu’il a rejeté l’action; la Cour d’appel fédérale n’en a pas parlé. Vu la conclusion à laquelle j’arrive, il n’est pas nécessaire de répondre à la seconde demande du requérant qui sollicite la radiation de la déclaration à l’égard de tous les défendeurs sauf du procureur général du Canada.

Les audiences du CRTC portaient sur la demande présentée par Bell Canada conformément à l’art. 320 de la *Loi sur les chemins de fer, précitée*, pour faire approuver les taxes de téléphone qu’elle se propose d’exiger pour ses services dans certaines régions dont les territoires du Nord-Ouest. Le paragraphe 321(1) de la *Loi sur les chemins de fer, précitée*, dispose que «toutes les taxes doivent être justes et raisonnables . . .». Le paragraphe (2) interdit la «discrimination injuste» et le par. (3) autorise le CRTC à déterminer

preference. The *National Transportation Act, supra*, makes further provision for such hearings by the CRTC and for appeals therefrom; and we are here principally concerned with s. 64 of that statute, as amended by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65 (Schedule II, Item 32). It provides as follows:

64. (1) The Governor in Council may at any time, in his discretion, either upon petition of any party, person or company interested, or of his own motion, and without any petition or application, vary or rescind any order, decision, rule or regulation of the Commission, whether such order or decision is made *inter partes* or otherwise, and whether such regulation is general or limited in its scope and application; and any order that the Governor in Council may make with respect thereto is binding upon the Commission and upon all parties.

(2) An appeal lies from the Commission to the Federal Court of Appeal upon a question of law, or a question of jurisdiction, upon leave therefor being obtained from that Court upon application made within one month after the making of the order, decision, rule or regulation sought to be appealed from or within such further time as a judge of that Court under special circumstances allows, and upon notice to the parties and the Commission, and upon hearing such of them as appear and desire to be heard; and the costs of such application are in the discretion of that Court.

The foregoing statutes were enacted at a time when the approval of telephone tariffs was a function of the Canadian Transport Commission and its predecessors. By the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, supra*, ss. 14, 17 and Schedule Items 2 and 5, the CRTC was assigned these responsibilities with reference to telephones and telegraphs.

The two respondent organizations participated "actively throughout the hearing" (to quote from the statement of claim) in the Bell Canada application "to increase the rates charged to customers". Not being satisfied with the decision of the CRTC, the two respondents had the alternative of appealing to the Federal Court of Appeal on a question of law or jurisdiction (s. 64(2), *supra*) or of filing a petition with the Governor in

«comme question de fait» s'il y a eu ou non une discrimination injuste ou une préférence déraisonnable. La *Loi nationale sur les transports*, précitée, contient des dispositions supplémentaires concernant la tenue des audiences du CRTC et les appels formés contre ses décisions; en l'espèce, il faut tout particulièrement s'arrêter à l'art. 64 de cette loi, modifié par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65 (Annexe II, item 32). En voici le texte:

64. (1) Le gouverneur en conseil peut à toute époque, à sa discrétion, soit à la requête d'une partie, personne ou compagnie intéressée, soit de son propre mouvement et sans aucune requête ni demande à cet égard, modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission, que cette ordonnance ou décision ait été rendue *inter partes* ou autrement, et que ce règlement ait une portée et une application générales ou restreintes; et tout décret que le gouverneur en conseil prend à cet égard lie la Commission et toutes les parties.

(2) Les décisions de la Commission sont susceptibles d'appel à la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou une question de compétence, quand une autorisation à cet effet a été obtenue de ladite Cour sur demande faite dans le délai d'un mois après que l'ordonnance, l'arrêt ou le règlement dont on veut appeler a été établi, ou dans telle autre limite de temps que le juge permet dans des circonstances spéciales, après avis aux parties et à la Commission, et après audition de ceux des intéressés qui comparaissent et désirent être entendus; et les frais de cette demande sont à la discrétion de ladite Cour.

Ces lois ont été adoptées à l'époque où l'approbation des tarifs relevait de la Commission canadienne des transports et de ses prédécesseurs. La *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, précitée, art. 14, 17 et items 2 et 5 de l'Annexe, a confié ces responsabilités au CRTC en ce qui concerne le téléphone et le télégraphe.

Les deux organisations intimées ont [TRADUCTION] «participé activement aux audiences» (je cite la déclaration) relative à la demande de Bell Canada «visant à augmenter les tarifs exigés des clients». Mécontentes de la décision du CRTC, les deux intimées avaient le choix d'interjeter appel à la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou de compétence (par. 64(2), précité) ou de présenter une requête au gouverneur en conseil lui

Council "to set aside the relevant portion of the decision of the CRTC and to substitute its own order therefor" (to quote from para. 6 of the statement of claim). The respondents elected to follow the latter course. The record does not reveal the contents of the respondents' petition and arguments, if any, in support of their application to the Governor in Council. Paragraph 10 of the claim asserts, and I treat it for the purposes of these proceedings as factually correct, that the Governor in Council received recommendations from the Minister of Communications, together with evidence and argument in support; evidence, opinions, and recommendations from the CRTC; reports from officials of the Department of Communications; and the reply of Bell Canada to each of the respondents' petitions. The respondents did not receive from the Governor in Council the contents of the recommendations and the material described in para. 10 of the claim, *supra*, but apparently did receive a copy of the Bell Canada reply to the petition. The Governor in Council denied the petitions of the respondents before the respondents had filed their respective responses to Bell Canada. According to the allegations made in the statement of claim, the Governor in Council did not communicate to the respondents the substance of the material received from the Minister and other sources mentioned above and did not invite and consequently did not receive the respondents' comments on such material. No oral hearing occurred in the sense of a session at which the Governor in Council heard the petitioners and the various respondents, and indeed the respondents do not insist that such a procedure is prescribed by law and do not now press for an 'oral' hearing. Before this Court the respondents' position was principally founded on the failure of the Governor in Council (a) to receive the actual petitions of the respondents and (b) to afford the respondents the opportunity to respond to the case made against them by the Minister, the departmental officials and the CRTC. To a much lesser extent the respondents objected to the lack of opportunity to answer the response by Bell Canada to the petitions, presumably because the respondents had already encountered at length the arguments and submissions of Bell Canada during the

demandant d'annuler la partie pertinente de la décision du CRTC et d'y substituer son propre décret» (par. 6 de la déclaration). Les intimées ont choisi la seconde voie. Le contenu de la requête des intimées et leurs arguments à l'appui de la demande qu'elles ont adressée au gouverneur en conseil, ne se trouvent pas au dossier. Le paragraphe 10 de la déclaration affirme, et aux fins de ces procédures je considère ces faits comme exacts, que le gouverneur en conseil a reçu des recommandations du ministre des Communications, de même que des dépositions et arguments à leur appui; des dépositions, avis et recommandations du CRTC; des rapports de fonctionnaires du ministère des Communications; et la réponse de Bell Canada aux requêtes de chaque intimée. Les intimées n'ont pas reçu du gouverneur en conseil le contenu des recommandations ni les documents énumérés au paragraphe 10 de la déclaration, précité, mais elles ont apparemment reçu une copie de la réponse de Bell Canada à la requête. Le gouverneur en conseil a rejeté les requêtes des intimées avant qu'elles n'aient pu déposer leurs répliques respectives à Bell Canada. Selon la déclaration, le gouverneur en conseil n'a pas communiqué aux intimées la substance des documents reçus du Ministre et des autres sources mentionnées, il ne les a pas invitées à les commenter et, par conséquent, n'a reçu aucun commentaire de leur part. Il n'y a pas eu d'audition orale, c'est-à-dire de rencontre où le gouverneur en conseil aurait entendu les requérantes et les diverses intimées, et d'ailleurs les intimées ne prétendent pas qu'il faut en droit suivre cette procédure et n'insistent pas pour qu'il y ait une audition «orale». La position des intimées devant cette Cour est fondée principalement sur l'omission du gouverneur en conseil a) de recevoir les requêtes des intimées et b) de donner aux intimées la possibilité de contester les arguments que le Ministre, les fonctionnaires de son ministère et le CRTC ont avancés contre elles. Les intimées se sont élevées, mais avec beaucoup moins d'insistance, contre l'impossibilité dans laquelle on les a placées d'opposer une réplique à la réponse de Bell Canada aux requêtes, probablement parce qu'elles avaient déjà affronté tous les arguments et prétentions de Bell Canada au cours des audiences devant le CRTC et avaient sûrement prévu quelle

CRTC hearings and had no doubt anticipated Bell Canada's position in their respective petitions to the Governor in Council.

In support of these objections to the course followed by the Governor in Council the respondents submit:

- (a) that the Governor in Council acting under s. 64 is a quasi-judicial body or at least owes the respondents a duty of fairness;
- (b) the duty includes disclosure to the respondent of submissions received from the CRTC;
- (c) the respondents have the right to answer Bell Canada if it has introduced some new aspect or submission;
- (d) the very minimum requirement is that the actual written submissions of the petitioners (respondents) must be placed before the Council and not a summary thereof prepared by officials;
- (e) the Governor in Council is required by s. 64 to give notice to all "parties" even if it moves on its own initiative (as the subsection authorizes it to do) so as to give prior notice to all those who may be affected by the rules to be established by the Governor in Council.

I turn then to the wording of s. 64 itself. This provision finds its roots in the *Railway Act, 1868*, 31 Vict., c. 68, subss. 12(9) and 12(10), which gave to the Governor in Council the power to approve rates and tariffs for the haulage of freight by rail. In 1903 the task was given to the Board of Railway Commissioners. Section 64 assumed its present form in the *Railway Act, 1903*, 3 Edw. VII, c. 58, s. 44. All these statutes related to railway rates in the first instance and eventually were extended to cover telephone and telegraph rates. In the meantime provision had been made for telephone rates and charges in the private statutes of incorporation of the Bell Telephone Company of Canada, for example the 1892 *Bell Telephone Company of Canada Act*, 55-56 Vict., c. 67, s. 3:

The existing rates shall not be increased without the consent of the Governor in Council.

serait la position de Bell à l'égard de leurs requêtes respectives au gouverneur en conseil.

A l'appui de leurs oppositions à la procédure suivie par le gouverneur en conseil, les intimées allèguent que:

- a) le gouverneur en conseil, lorsqu'il agit en vertu de l'art. 64, est un organisme quasi judiciaire ou a au moins l'obligation d'agir équitablement envers les intimées;
- b) cette obligation emporte celle de communiquer aux intimées les mémoires reçus du CRTC;
- c) les intimées ont le droit de répondre à Bell Canada si celle-ci fait valoir un point de vue ou un argument nouveau;
- d) il faut à tout le moins présenter au conseil le texte même des mémoires des requérantes (intimées) et non un résumé de ceux-ci rédigé par des fonctionnaires;
- e) le gouverneur en conseil doit, en vertu de l'art. 64, aviser toutes les «parties», même s'il agit de son propre mouvement (ce que l'article l'autorise à faire), de façon à donner un préavis à tous ceux que les règles qu'il va édicter sont susceptibles de toucher.

J'en viens au texte de l'art. 64. Cette disposition découle de *L'acte des chemins de fer, 1868*, 31 Vict., chap. 68 dont les par. 12(9) et 12(10) ont conféré au gouverneur en conseil le pouvoir d'approuver les taux et tarifs de transport de marchandises par rail. En 1903, cette responsabilité a été confiée à la Commission des chemins de fer pour le Canada. L'article 64 a pris sa forme actuelle dans *L'acte des chemins de fer, 1903*, 3 Edw. VII, chap. 58, art. 44. Toutes ces lois visaient d'abord les tarifs de chemins de fer et ont ensuite été étendues de façon à s'appliquer aux tarifs de téléphone et de télégraphe. Entre temps, les lois privées qui ont constitué la Compagnie canadienne de téléphone Bell, par exemple *l'acte concernant la Compagnie canadienne de téléphone Bell* de 1892, 55-56 Vict., chap. 67, art. 3 ont édicté des dispositions visant les tarifs de téléphone:

Les tarifs actuels ne seront pas élevés sans le consentement du Gouverneur en conseil.

In its present state, s. 64 creates a right of appeal on questions of "law or jurisdiction" to the Federal Court of Appeal and an unlimited or unconditional right to petition the Governor in Council to "vary or rescind" any "order, decision, rule or regulation" of the Commission. These avenues of review by their terms are quite different. The Governor in Council may vary any such order on his own initiative. The power is not limited to an order of the Commission but extends to its rules or regulations. The review by the Governor in Council is not limited to an order made by the Commission *inter partes* or to an order limited in scope. It is to be noted at once that following the grant of the right of appeal to the Court in subs. (2), there are five subsections dealing with the details of an appeal to the Court. There can be found in s. 64 nothing to qualify the freedom of action of the Governor in Council, or indeed any guidelines, procedural or substantive, for the exercise of its functions under subs. (1).

The substance of the question before this Court in this appeal is this: is there a duty to observe natural justice in, or at least a lesser duty of fairness incumbent on, the Governor in Council in dealing with parties such as the respondents upon their submission of a petition under s. 64(1)? It will be convenient first to consider briefly the nature of the duty to be fair in our law.

It has been said by Lord Reid in *Wiseman v. Borneman*³, at p. 308:

Natural justice requires that the procedures before any tribunal which is acting judicially shall be fair in all the circumstances.

Such a broad statement depends for its validity upon the meaning to be ascribed to "any tribunal", and to the terms of its parent statute. This Court was concerned with such matters in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police and the Attorney General for Ontario*⁴. A probationary constable was dismissed without being told why his services were being dispensed with and without being given an oppor-

³ [1971] A.C. 297.

⁴ [1979] 1 S.C.R. 311.

Dans sa forme actuelle, l'art. 64 crée un droit d'appel à la Cour d'appel fédérale sur des questions de «droit ou . . . de compétence» et un droit illimité ou inconditionnel de demander par requête au gouverneur en conseil de «modifier ou rescinder» toute «ordonnance, décision, règle ou règlement» du Conseil. Les modalités de ces deux voies de révision sont très différentes. Le gouverneur en conseil peut modifier toute ordonnance de son propre mouvement. Ce pouvoir n'est pas limité à une ordonnance du Conseil mais s'étend à ses règles ou règlements. La révision par le gouverneur en conseil n'est pas limitée à une ordonnance rendue par le Conseil *inter partes* ou à une ordonnance de portée limitée. Il faut noter dès maintenant qu'à la suite du par. (2), qui octroie le droit d'appel à la Cour fédérale, se trouvent cinq dispositions qui en règlent les détails. Rien dans l'art. 64 ne restreint la liberté d'action du gouverneur en conseil, il ne formule même pas de principe, de fond ou de procédure, concernant l'exercice de ses fonctions en vertu du par. (1).

Le fond de la question soumise à la Cour dans ce pourvoi est de savoir si le gouverneur en conseil a l'obligation d'observer les règles de justice naturelle ou, du moins, l'obligation moindre d'agir équitablement lorsqu'il examine une requête que des parties comme les intimées ont présentée en vertu du par. 64(1). Il convient d'examiner d'abord brièvement la nature de l'obligation d'agir équitablement dans notre droit.

Lord Reid a dit, dans l'arrêt *Wiseman v. Borneman*³, à la p. 308:

[TRADUCTION] La justice naturelle exige que la procédure appliquée devant toute autorité agissant à titre judiciaire soit équitable en toutes circonstances.

La validité d'un énoncé aussi général dépend du sens que l'on donne à l'expression «toute autorité» et aux termes de la loi qui crée cette autorité. Cette Cour a été saisie de ces questions dans l'affaire *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police et le procureur général de l'Ontario*⁴. Un agent de police stagiaire avait été destitué sans qu'on lui dise pourquoi on mettait fin à son emploi et sans

³ [1971] A.C. 297

⁴ [1979] 1 R.C.S. 311.

tunity to respond or to defend his position. In the result the majority decision of this Court required in those circumstances that the probationary constable should have been treated fairly, not arbitrarily, even though he was not entitled to all the procedural protection accorded to a full constable. The Chief Justice writing for the majority stated at p. 325:

What rightly lies behind this emergence is the realization that the classification of statutory functions as judicial, quasi-judicial or administrative is often very difficult, to say the least; and to endow some with procedural protection while denying others any at all would work injustice when the results of statutory decisions raise the same serious consequences for those adversely affected, regardless of the classification of the function in question.

The essence of the decision is found in the Chief Justice's remarks at p. 328:

In my opinion, the appellant should have been told why his services were no longer required and given an opportunity, whether orally or in writing as the Board might determine, to respond. The Board itself, I would think, would wish to be certain that it had not made a mistake in some fact or circumstance which it deemed relevant to its determination. Once it had the appellant's response, it would be for the Board to decide on what action to take, without its decision being reviewable elsewhere, always premising good faith. Such a course provides fairness to the appellant, and it is fair as well to the Board's right, as a public authority to decide, once it had the appellant's response, whether a person in his position should be allowed to continue in office to the point where his right to procedural protection was enlarged. Status in office deserves this minimal protection, however brief the period for which the office is held.

The House of Lords in the earlier decision of *Pearlberg v. Varty*⁵, had in effect found a presumption that the rules of natural justice apply to a tribunal entrusted with judicial or quasi-judicial functions but that no such presumption arises where the body is charged with administrative or executive functions. In the latter case courts will

⁵ [1972] 1 W.L.R. 534.

qu'il ait eu la possibilité de se défendre. Finalement, cette Cour, à la majorité, a exigé dans les circonstances que l'agent de police stagiaire soit traité équitablement, et non arbitrairement, même s'il n'avait pas droit à toute la protection de la procédure prévue pour un agent de police confirmé. Le Juge en chef, au nom de la majorité, a dit à la p. 325:

L'apparition de cette notion résulte de la constatation qu'il est souvent très difficile, sinon impossible, de répartir les fonctions créées par la loi dans les catégories judiciaire, quasi judiciaire ou administrative; de plus il serait injuste de protéger certains au moyen de la procédure tout en la refusant complètement à d'autres lorsque l'application des décisions prises en vertu de la loi entraîne les mêmes conséquences graves pour les personnes visées, quelle que soit la catégorie de la fonction en question.

Le cœur de la décision se trouve dans les remarques du Juge en chef à la p. 328:

A mon avis, on aurait dû dire à l'appellant pourquoi on avait mis fin à son emploi et lui permettre de se défendre, oralement ou par écrit au choix du comité. Il me semble que le comité lui-même voudrait s'assurer qu'il n'a commis aucune erreur quant aux faits ou circonstances qui ont déterminé sa décision. Une fois que le comité a obtenu la réponse de l'appellant, il lui appartient de décider de la mesure à prendre, sans que sa décision soit soumise à un contrôle ultérieur, la bonne foi étant toujours présumée. Ce processus est équitable envers l'appellant et fait également justice au droit du comité, en sa qualité d'autorité publique, de décider, lorsqu'il connaît la réponse de l'appellant, si l'on doit permettre à une personne dans sa situation de rester en fonction jusqu'au moment où la procédure lui offrira une plus grande protection. Le titulaire d'une charge mérite cette protection minimale, même si son entrée en fonction est très récente.

Dans l'arrêt antérieur *Pearlberg v. Varty*⁵, la Chambre des lords a conclu à une présomption que les règles de justice naturelle s'appliquent à un tribunal qui exerce des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, mais que pareille présomption n'existe pas lorsque l'organisme exerce des fonctions administratives ou exécutives. Dans ce der-

⁵ [1972] 1 W.L.R. 534.

act on the presumption that Parliament had not intended to act unfairly and will "in suitable cases" imply an obligation in the body or person to act with fairness. See Lord Pearson at p. 547. Lord Hailsham L.C., combining the idea of fairness and natural justice, put it this way at p. 540:

The doctrine of natural justice has come in for increasing consideration in recent years and the courts generally, and your Lordships' House in particular, have, I think rightly, advanced its frontiers considerably. But at the same time they have taken an increasingly sophisticated view of what it requires in individual cases.

Tucker L.J., thirty years earlier, came closer to our situation in this appeal when he said in *Russell v. Duke of Norfolk*⁶, at p. 118:

The requirements of natural justice must depend on the circumstances of the case, the nature of the inquiry, the rules under which the tribunal is acting, the subject-matter that is being dealt with, and so forth. Accordingly, I do not derive much assistance from the definitions of natural justice which have been from time to time used, but whatever standard is adopted, one essential is that the person concerned should have a reasonable opportunity of presenting his case.

The arena in which the broad rules of natural justice arose and the even broader rule of fairness now performs is described by Lord Denning M.R. in *Selvarajan v. Race Relations Board*⁷ where His Lordship, after enumerating a number of authorities dealing with tribunals generally concerned with a *lis inter partes* in a variety of administrative fields, said at p. 19:

In all these cases it has been held that the investigating body is under a duty to act fairly; but that which fairness requires depends on the nature of the investigation and the consequences which it may have on persons affected by it. The fundamental rule is that, if a person may be subjected to pains or penalties, or be exposed to prosecution or proceedings or deprived of remedies or redress, or in some such way adversely affected by the investigation and report, then he should be told the case

⁶ [1949] 1 All E.R. 109.

⁷ [1976] 1 All E.R. 12.

nier cas, les tribunaux tiendront pour acquis que le législateur n'avait pas l'intention d'agir d'une façon inéquitable et, «dans les cas appropriés», ils suggéreront que l'organisme ou la personne agisse équitablement. Voir lord Pearson à la p. 547. Le lord chancelier Hailsham, combinant l'idée d'équité et celle de justice naturelle, s'est exprimé ainsi à la p. 540:

[TRADUCTION] On a accordé une importance accrue aux principes de justice naturelle ces dernières années et les tribunaux en général, et la Chambre de vos Seigneuries en particulier, en ont à bon droit à mon avis considérablement repoussé les frontières. Mais dans un même temps, ils ont continuellement raffiné les critères d'application dans chaque cas.

Le lord juge Tucker, trente ans plus tôt, était plus proche de la situation en l'espèce lorsqu'il a dit dans l'arrêt *Russell v. Duke of Norfolk*⁶, à la p. 118:

[TRADUCTION] Les exigences de la justice naturelle doivent varier selon les circonstances de l'affaire, la nature de l'enquête, les règles qui régissent le tribunal, la question traitée, etc. Par conséquent, les définitions de la justice naturelle qui ont été formulées à l'occasion ne me sont pas très utiles; cependant, quelque critère que l'on adopte, il est essentiel que la personne en cause ait une possibilité raisonnable de faire valoir ses arguments.

Le théâtre où sont nées les règles larges de justice naturelle et où la règle encore plus large d'équité s'applique maintenant, est décrit par le maître des rôles lord Denning dans l'arrêt *Selvarajan v. Race Relations Board*⁷, après avoir énuméré plusieurs décisions relatives aux tribunaux qui entendent habituellement des litiges entre particuliers dans plusieurs domaines de nature administrative, sa Seigneurie a dit à la p. 19:

[TRADUCTION] Dans tous ces cas, on a jugé que l'organisme chargé d'enquêter a le devoir d'agir équitablement; mais les exigences de l'équité dépendent de la nature de l'enquête et de ses conséquences pour les personnes en cause. La règle fondamentale est que dès qu'on peut infliger des peines ou sanctions à une personne ou qu'on peut la poursuivre ou la priver de recours, de redressement ou lui faire subir de toute autre manière un préjudice en raison de l'enquête et du rap-

⁶ [1949] 1 All E.R. 109.

⁷ [1976] 1 All E.R. 12.

made against him and be afforded a fair opportunity of answering it.

(Even in those instances the Court went on to add that such a body may adopt its own procedure, can employ staff for all preliminary work, but in the end must come to its own decision.)

Let it be said at the outset that the mere fact that a statutory power is vested in the Governor in Council does not mean that it is beyond review. If that body has failed to observe a condition precedent to the exercise of that power, the court can declare that such purported exercise is a nullity. In *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*⁸, for example, the Privy Council considered the position of the Lieutenant-Governor of British Columbia under the *Vancouver Island Settlers' Rights Act, 1904, Amendment Act, 1917*, S.B.C. 1917, c. 71. The effectiveness of a Crown land grant issued by order of the Lieutenant-Governor in Council was contested on the grounds that the Lieutenant-Governor in Council had no "reasonable proof" before them that the grantees had improved the lands in question or occupied them with an intention to reside thereon. The Court of Appeal found that there was no such evidence and hence declared the Order in Council to be void. The Privy Council proceeded on the basis that before the Lieutenant-Governor in Council could make the grant in question, it must determine that the statutorily prescribed conditions had been met by the applicant for the grant. As here, the allegation was made that the owners did not have "an adequate opportunity" to show that there was no factual foundation for the grant made by the Lieutenant-Governor in Council. The Privy Council found against this submission stating at p. 213 through Duff J., sitting as a member of the Board:

The respondents were given the fullest opportunity to present before the Lieutenant-Governor in Council everything they might to urge against the view that the depositions produced in themselves constituted "reasonable proof," and they had the fullest opportunity also of supporting their contention that the depositions alone, in

port, il faut l'informer de la nature de la plainte et lui permettre d'y répondre.

(La Cour a ajouté que, même dans ces cas, l'organisme enquêteur peut adopter ses propres règles de procédure, confier tout le travail préliminaire à des employés, mais il doit en dernier ressort arrêter sa propre décision.)

Il faut dire tout de suite que la simple attribution par la loi d'un pouvoir au gouverneur en conseil ne signifie pas que son exercice échappe à toute révision. Si ce corps constitué n'a pas respecté une condition préalable à l'exercice de ce pouvoir, la cour peut déclarer ce prétendu exercice nul. Dans l'arrêt *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*⁸, par exemple, le Conseil privé s'est penché sur la situation du lieutenant-gouverneur de la Colombie-Britannique sous le régime de la *Vancouver Island Settlers' Rights Act, 1904, Amendment Act, 1917*, S.B.C. 1917, chap. 71. La validité de la concession d'une terre de la Couronne consentie par décret du lieutenant-gouverneur en conseil était contestée pour le motif que l'on n'avait soumis au lieutenant-gouverneur en conseil aucune «preuve raisonnable» que les concessionnaires avaient amélioré les terres en cause ou les avaient occupées avec l'intention d'y habiter. La Cour d'appel a conclu que l'on n'avait pas fait cette preuve et a par conséquent déclaré le décret nul. Le Conseil privé a pris comme point de départ qu'avant de pouvoir consentir la concession en cause, le lieutenant-gouverneur en conseil devait décider si le requérant avait rempli les conditions prescrites par la Loi. Comme en l'espèce, on a allégué que les propriétaires n'avaient pas eu une «possibilité suffisante» de démontrer que la concession consentie par le lieutenant-gouverneur en conseil n'avait pas de fondement dans les faits. Le Conseil privé a rejeté cet argument par la voix du juge Duff qui siégeait comme membre du Comité (à la p. 213):

[TRADUCTION] Les intimés ont eu amplement la possibilité de présenter au lieutenant-gouverneur en conseil tout ce qu'ils pouvaient faire valoir pour contrer l'opinion selon laquelle les dépositions constituaient en elles-mêmes une «preuve raisonnable» et ont eu amplement la possibilité aussi de faire valoir leur prétention que les

⁸ [1922] 1 A.C. 202.

⁸ [1922] 1 A.C. 202.

the absence of cross-examination, ought not to be considered sufficient, and that further time should be allowed to enable them to prepare their case. The appointed authority for dealing with the matter, it must be remembered, was the Executive Government of the Province directly answerable to the Legislature, and their Lordships agree without hesitation with the majority of the Court of Appeal in holding as they explicitly decided upon the same facts in Dunlop's case, that the Lieutenant-Governor in Council was not bound to govern himself by the rules of procedure regulating proceedings in a Court of justice.

It cannot be suggested that he proceeded without any regard to the rights of the respondents and the procedure followed must be presumed, in the absence of some conclusive reason to the contrary, to have been adopted in exercise of his discretion under the statute as a proper mode of discharging the duty entrusted to him. His decisions taken in the exercise of that discretion are, in their Lordships' opinion, final and not reviewable in legal proceedings.

The Privy Council also determined in the case that factual issues, including the "reasonableness" or "sufficiency" of the evidence, were exclusively for the Lieutenant-Governor whose decision would not be reviewable by a court if there was "some evidence in support of the application" (*per* Duff J. at p. 213).

The Ontario Court of Appeal was concerned with similar issues in *Border Cities Press Club v. Attorney General for Ontario*⁹. The factual differences are such that it affords no direct assistance here. The statute prescribed conditions precedent to the exercise of the powers granted by the Legislature to the Lieutenant-Governor in Council in that "sufficient cause must be shown" before the letters patent in question might be cancelled. The trial court found that an unreasonable request had been made to the applicant by the province, no hearing or opportunity was afforded the applicant, and indeed no notice of the impending cancellation of the charter was given by the Lieutenant-Governor in Council. The Court of Appeal set aside the declaration that the Order in Council was void for procedural reasons applicable to the powers of the court of the first instance and for reasons not here

⁹ [1955] 1 D.L.R. 404.

dépositions seules, sans contre-interrogatoire, ne devaient pas suffire et qu'on devait leur accorder plus de temps pour préparer leurs arguments. Il faut se rappeler que l'autorité désignée pour disposer de la question était le pouvoir exécutif du gouvernement de la province, directement responsable devant la Législature; leurs Seigneuries partagent sans hésitation l'opinion de la majorité de la Cour d'appel et statuent, comme elles l'ont explicitement décidé sur la base des mêmes faits dans l'affaire Dunlop, que le lieutenant-gouverneur en conseil n'était pas tenu de respecter les règles de procédure régissant les procès devant une cour de justice.

On ne peut laisser entendre qu'il a procédé sans tenir compte des droits des intimés et il faut présumer, en l'absence de quelque motif concluant à l'effet contraire, que la procédure suivie a été adoptée dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère la Loi, comme la façon appropriée d'accomplir le devoir qui lui était confié. Les décisions prises dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de l'avis de leurs Seigneuries, sont finales et échappent au contrôle judiciaire.

Le Conseil privé a également décidé dans cet arrêt que les questions de fait, y compris le caractère «raisonnable» ou «suffisant» de la preuve, relèvent exclusivement du lieutenant-gouverneur dont la décision échappe au contrôle judiciaire s'il y a [TRADUCTION] «des éléments de preuve à l'appui de la requête» (le juge Duff à la p. 213).

La Cour d'appel de l'Ontario a été saisie de questions analogues dans *Border Cities Press Club v. Attorney General for Ontario*⁹. Cet arrêt ne nous est pas particulièrement utile dans ce pourvoi vu les différences importantes entre les faits. La Loi prescrivait des conditions préalables à l'exercice des pouvoirs conférés par la Législature au lieutenant-gouverneur en conseil, savoir que [TRADUCTION] «il faut démontrer une cause suffisante» avant que les lettres patentes en litige puissent être annulées. Le tribunal de première instance a conclu que ce que la province avait exigé du requérant était déraisonnable, qu'on ne lui avait pas donné la possibilité de se faire entendre et qu'en fait le lieutenant-gouverneur en conseil n'avait donné aucun avis de l'annulation imminente de la charte. La Cour d'appel a annulé la déclaration portant que le décret était nul pour

⁹ [1955] 1 D.L.R. 404.

relevant, but in doing so stated through Pickup C.J.O. at p. 412:

I agree with the learned Judge in Weekly Court, for the reasons stated by him, that the power conferred is conditional upon sufficient cause being shown, and that without giving the respondent an opportunity of being heard, or an opportunity to show cause why the letters patent should not be forfeited, the Lieutenant-Governor in Council would not have jurisdiction under the statute to make the order complained of. In exercising the power referred to, the Lieutenant-Governor in Council is not, in my opinion, exercising a prerogative of the Crown, but a power conferred by statute, and such a statutory power can be validly exercised only by complying with statutory provisions which are, by law, conditions precedent to the exercise of such power.

It may be of interest to note that in approving the observations of the court below with respect to the statutory powers granted to the Lieutenant-Governor in Council, no express approval was given to the comment by the learned Judge in Weekly Court that in performing his function under the statute the Lieutenant-Governor in Council was required to act judicially.

However, no failure to observe a condition precedent is alleged here. Rather it is contended that, once validly seized of the respondents' petition, the Governor in Council did not fulfill the duty to be fair implicitly imposed upon him, the argument goes, by s. 64(1) of the *National Transportation Act*. While, after *Nicholson, supra*, and *Martineau v. Matsqui Institution (No. 2)*¹⁰, (decision of this Court handed down December 13, 1979) the existence of such a duty no longer depends on classifying the power involved as "administrative" or "quasi-judicial", it is still necessary to examine closely the statutory provision in question in order to discern whether it makes the decision-maker subject to any rules of procedural fairness.

¹⁰ [1980] 1 S.C.R. 602.

des motifs de procédure relatifs à la compétence du tribunal de première instance et d'autres motifs qui ne sont pas pertinents en l'espèce, mais, ce faisant, le juge Pickup, juge en chef de l'Ontario, a dit à la p. 412:

[TRADUCTION] Je suis d'accord avec le savant juge de la Cour des sessions hebdomadaires, pour les motifs qu'il a énoncés, que le pouvoir conféré existe seulement si une cause suffisante d'action a été démontrée, et que le lieutenant-gouverneur en conseil ne devrait pas avoir compétence, en vertu de la loi, de rendre le décret contesté sans accorder à l'intimé l'occasion de se faire entendre ou d'exposer les raisons pour lesquelles les lettres patentes ne devraient pas être annulées. En exerçant le pouvoir mentionné, le lieutenant-gouverneur en conseil, n'exerce pas, à mon avis, une prérogative de la Couronne, mais bien un pouvoir attribué par la Loi, pouvoir qui ne peut valablement être exercé qu'en se conformant aux dispositions de la Loi qui sont juridiquement des conditions préalables à l'exercice d'un tel pouvoir.

Il peut être intéressant de souligner qu'en approuvant les remarques du tribunal de première instance concernant les pouvoirs que la Loi confère au lieutenant-gouverneur en conseil, la Cour d'appel n'a pas approuvé explicitement l'opinion du savant juge de la Cour des sessions hebdomadaires selon laquelle le lieutenant-gouverneur en conseil, dans l'exercice de la fonction que lui confie la Loi, a l'obligation d'agir d'une façon judiciaire.

En l'espèce, cependant, on n'allègue pas la violation d'une condition préalable. On prétend plutôt qu'une fois que la requête des intimées lui a été valablement soumise, le gouverneur en conseil n'a pas rempli l'obligation d'agir équitablement que lui impose implicitement, selon les intimées, le par. 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*. Bien que, depuis les arrêts *Nicholson*, précité, et *Martineau c. L'Institution de Matsqui (N° 2)*¹⁰, (arrêt de cette Cour rendu le 13 décembre 1979), l'existence de cette obligation ne soit plus tributaire de la classification du pouvoir en question comme «administratif» ou «quasi judiciaire», il demeure nécessaire d'examiner attentivement la disposition de la Loi pour décider si elle assujettit le décideur à des règles d'équité en matière de procédure.

¹⁰ [1980] 1 R.C.S. 602.

Instructive in this regard is the decision of the Ontario Court of Appeal in *Re Davisville Investment Co. Ltd. and City of Toronto et al.*¹¹, where judicial review of an Order in Council was sought. The applicant had unsuccessfully applied to the Ontario Municipal Board for review of an earlier Board decision. By petition the applicant sought to have the Lieutenant-Governor in Council rescind the earlier Board order and direct a public hearing by the Board "to correct the earlier denial thereof" by the Board. The statute under which the petition was filed provided that the Lieutenant-Governor in Council might confirm, vary or rescind the Board order or require the Board to hold a new hearing. Lacourcière J.A. speaking on behalf of the majority, after describing the alternative provision for appeal to the court on a question of law or jurisdiction, described the petition as "the political route to the Lieutenant-Governor in Council" and went on to state at pp. 555-56:

The petition does not constitute a judicial appeal or review. It merely provides a mechanism for a control by the executive branch of Government applying its perception of the public interest to the facts established before the Board, plus the additional facts before the Council. The Lieutenant-Governor in Council is not concerned with matters of law and jurisdiction which are within the ambit of judicial control. But it can do what Courts will not do, namely, it can substitute its opinion on a matter of public convenience and general policy in the public interest. This is what was done by the Order in Council: if it was done without any error of law, or without defects of a jurisdictional nature, the Divisional Court had no power to interfere and properly dismissed the application before it.

At p. 557 His Lordship returns to the same point:

Section 94 of *The Ontario Municipal Board Act* should not be construed restrictively as if it involved an inferior tribunal to which certain matters have been committed by the Legislature. I prefer to regard the power as one reserved by the legislative to the executive branch of Government acting on broad lines of policy.

¹¹ (1977), 15 O.R. (2d) 553.

L'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario *Re Davisville Investment Co. Ltd. and City of Toronto et al.*¹¹, une affaire où l'on demandait le contrôle judiciaire d'un décret, est instructif sur ce point. La requérante avait demandé en vain à la Commission municipale de l'Ontario de réviser une de ses décisions antérieures. La requérante a, par requête, demandé au lieutenant-gouverneur en conseil d'annuler l'ordonnance antérieure de la Commission et de lui ordonner de tenir une audience publique [TRADUCTION] «pour remédier à son refus antérieur à cet égard». La requête se fondait sur une loi qui autorisait le lieutenant-gouverneur en conseil à confirmer, modifier ou rescinder une ordonnance de la Commission ou d'exiger qu'elle tienne une nouvelle audience. Après avoir décrit la disposition subsidiaire prévoyant l'appel à la cour sur une question de droit ou de compétence, le juge Lacourcière, au nom de la majorité de la Cour d'appel, a décrit la requête comme [TRADUCTION] «la voie politique menant au lieutenant-gouverneur en conseil» et a poursuivi aux pp. 555 et 556:

[TRADUCTION] La requête ne constitue ni une intimation d'appel ni une demande de contrôle judiciaire. Elle ne fait que mettre en marche le mécanisme de contrôle de l'Exécutif qui applique sa vision de l'intérêt public aux faits établis devant le Conseil et aux éléments complémentaires d'information soumis à son propre examen. Le lieutenant-gouverneur en conseil ne connaît pas des questions de droit et de compétence, lesquelles relèvent du contrôle judiciaire. Cependant il peut faire quelque chose qui échappe à la compétence des tribunaux: faire valoir son propre avis sur une question d'utilité et d'ordre publics et ce, dans l'intérêt public. C'est ce qui a été fait au moyen du décret: si celui-ci n'est entaché d'aucune erreur de droit ni d'aucun vice de compétence, la Cour divisionnaire n'avait pas à intervenir et c'est avec raison qu'elle a débouté la demanderesse.

A la p. 557, le juge est revenu sur cette question:

[TRADUCTION] Il ne faut pas donner à l'art. 94 de *The Ontario Municipal Board Act* une interprétation restrictive comme s'il s'agissait d'un tribunal d'instance inférieure auquel le législateur a confié certaines questions. Je préfère considérer qu'il s'agit d'un pouvoir que le législateur a réservé à l'Exécutif du gouvernement

¹¹ (1977), 15 O.R. (2d) 553.

There is no reason to fetter and restrict the scope of the power by a narrow judicial interpretation.

In the *Davisville* proceeding the petition was treated as an appeal in writing and it may be noted that the respondent party filed a reply but no response thereto was made by the applicant. Blair J.A. dissented on the interpretation to be placed upon s. 94 as it related to the alternative courses open on such a petition to the Lieutenant-Governor in Council, but agreed with the majority of the court that the action of the Executive is reviewable only if the Lieutenant-Governor in Council acts outside the terms of the enabling statute.

It is not helpful in my view to attempt to classify the action or function by the Governor in Council (or indeed the Lieutenant-Governor in Council acting in similar circumstances) into one of the traditional categories established in the development of administrative law. The Privy Council in the *Wilson* case, *supra*, described the function of the Lieutenant-Governor as "judicial" as did the judge of first instance in the *Border Cities Press* proceedings, *supra*. However, in my view the essence of the principle of law here operating is simply that in the exercise of a statutory power the Governor in Council, like any other person or group of persons, must keep within the law as laid down by Parliament or the Legislature. Failure to do so will call into action the supervising function of the superior court whose responsibility is to enforce the law, that is to ensure that such actions as may be authorized by statute shall be carried out in accordance with its terms, or that a public authority shall not fail to respond to a duty assigned to it by statute.

I turn now to a consideration of s. 64(1) in light of those principles. Clearly the Governor in Council is not limited to varying orders made *inter partes* where a *lis* existed and was determined by the Commission. The Commission is empowered by s. 321 of the *Railway Act*, *supra*, and the section of the *CRTC Act* already noted to approve all charges for the use of telephones of Bell

agissant conformément à des règles générales d'intérêt public. Rien ne permet de restreindre et d'atténuer la portée du pouvoir par une interprétation judiciaire étroite.

Dans l'affaire *Davisville*, on a considéré la requête comme un appel écrit et on peut noter que l'intimée a déposé une réponse mais que la requérante n'y a pas répliqué. Le juge Blair de la Cour d'appel n'était pas d'accord avec l'opinion de la majorité sur l'interprétation à donner à l'art. 94 pour ce qui est des choix offerts au lieutenant-gouverneur en conseil saisi d'une requête de ce genre, mais il a souscrit à la décision majoritaire de la Cour portant que les actes de l'Exécutif ne peuvent faire l'objet d'un contrôle que si le lieutenant-gouverneur en conseil excède les termes de la loi habilitante.

Il est inutile, à mon avis, d'essayer de classer l'action du gouverneur en conseil ou sa fonction (ou celles du lieutenant-gouverneur en conseil dans des situations semblables) dans l'une des catégories traditionnelles établies en droit administratif. Dans *Wilson*, précité, le Conseil privé a qualifié la fonction du lieutenant-gouverneur de «judiciaire» comme l'a fait le juge de première instance dans *Border Cities Press*, précité. Cependant, à mon avis, l'essentiel du principe de droit applicable en l'espèce est simplement que dans l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi, le gouverneur en conseil, comme n'importe quelle autre personne ou groupe de personnes, doit respecter les limites de la loi édictée par le Parlement ou la Législature. Y déroger déclenche le rôle de surveillance de la cour supérieure qui a la responsabilité de faire appliquer la loi, c'est-à-dire de s'assurer que les actes autorisés par la loi sont accomplis en conformité avec ses dispositions ou qu'une autorité publique ne se dérobe pas à une obligation qu'elle lui impose.

J'en viens maintenant à l'examen du par. 64(1) à la lumière de ces principes. Le pouvoir du gouverneur en conseil n'est manifestement pas limité aux modifications des ordonnances rendues *inter partes* lorsqu'un litige a été tranché par le Conseil. L'article 321 de la *Loi sur les chemins de fer*, précitée, et l'article déjà noté de la *Loi sur le CRTC* autorisent le Conseil à approuver tous les

Canada. In so doing the Commission determines whether the proposed tariff of tolls is just and reasonable and whether they are discriminatory. Thus the statute delegates to the CRTC the function of approving telephone service tolls with a directive as to the standards to be applied. There is thereafter a secondary delegation of the rate-fixing function by Parliament to the Governor in Council but this function only comes into play after the Commission has approved a tariff of tolls; and on the fulfillment of that condition precedent, the power arises in the Governor in Council to establish rates for telephone service by the variation of the order, decision, rule or regulation of the CRTC. While the CRTC must operate within a certain framework when rendering its decisions, Parliament has in s. 64(1) not burdened the executive branch with any standards or guidelines in the exercise of its rate review function. Neither were procedural standards imposed or even implied. That is not to say that the courts will not respond today as in the *Wilson* case *supra*, if the conditions precedent to the exercise of power so granted to the executive branch have not been observed. Such a response might also occur if, on a petition being received by the Council, no examination of its contents by the Governor in Council were undertaken. That is quite a different matter (and one with which we are not here faced) from the assertion of some principle of law that requires the Governor in Council, before discharging its duty under the section, to read either individually or *en masse* the petition itself and all supporting material, the evidence taken before the CRTC and all the submissions and arguments advanced by the petitioner and responding parties. The very nature of the body must be taken into account in assessing the technique of review which has been adopted by the Governor in Council. The executive branch cannot be deprived of the right to resort to its staff, to departmental personnel concerned with the subject matter, and above all to the comments and advice of ministerial members of the Council who are by virtue of their office concerned with the policy issues arising by reason of the petition whether those policies be economic, political, commercial or of some other nature. Parliament might otherwise ordain, but in s. 64 no such limitation

droits exigés pour l'usage des téléphones de Bell Canada. Ce faisant, le Conseil décide si le tarif de taxes proposé est juste et raisonnable et s'il est discriminatoire. La loi délègue donc au CRTC la fonction d'approuver les taxes pour le service de téléphone, assortie d'une directive sur les critères applicables. Le législateur délègue ensuite au gouverneur en conseil la fonction de fixer les tarifs, mais cette délégation secondaire joue seulement après que le Conseil a approuvé un tarif de taxes; une fois cette condition préalable remplie, le gouverneur en conseil peut exercer son pouvoir de fixer les tarifs pour le service de téléphone en modifiant l'ordonnance, la décision, la règle ou le règlement du CRTC. Alors que le CRTC doit prendre ses décisions dans un certain cadre, le par. 64(1) n'impose pas à l'Exécutif de normes ou de règles applicables à l'exercice de sa fonction de révision des tarifs. Le législateur n'a pas imposé non plus de normes de procédure expresses ou même implicites. Cela ne veut pas dire que les tribunaux ne réagiront pas aujourd'hui comme dans l'arrêt *Wilson*, précité, si les conditions préalables à l'exercice du pouvoir ainsi conféré à l'Exécutif n'ont pas été respectées. La réaction pourrait aussi être la même si le gouverneur en conseil n'examinait pas le contenu d'une requête qui lui est soumise. C'est une question très différente (et ce n'est pas le cas en l'espèce) de l'affirmation qu'un principe de droit exige qu'avant de remplir les obligations conférées par cet article, le gouverneur en conseil lise, soit un à un, soit globalement, la requête elle-même et tous les documents à l'appui, les dépositions faites devant le CRTC et tous les arguments et mémoires soumis par la requérante et les parties opposées. Il faut, dans l'évaluation de la technique de révision adoptée par le gouverneur en conseil, tenir compte de la nature même de ce corps constitué. On ne peut priver l'Exécutif de son droit d'avoir recours à son personnel, aux fonctionnaires du ministère concerné, et surtout aux commentaires et aux avis des ministres membres du conseil, responsables, à ce titre, des questions d'intérêt public soulevées par la requête, que ces questions soient de nature économique, politique, commerciale ou autre. Le législateur pourrait ordonner qu'il en soit autrement, mais l'art. 64 n'impose pas de restriction semblable

had been imposed on the Governor in Council in the adoption of the procedures for the hearing of petitions under subs. (1).

This conclusion is made all the more obvious by the added right in s. 64(1) that the Governor in Council may "of his motion" vary or rescind any rule or order of the Commission. This is legislative action in its purest form where the subject matter is the fixing of rates for a public utility such as a telephone system. The practicality of giving notice to "all parties", as the respondent has put it, must have some bearing on the interpretation to be placed upon s. 64(1) in these circumstances. In these proceedings the respondent challenged the rates established by the CRTC and confirmed in effect by the Governor in Council. There are many subscribers to the Bell Canada services all of whom are and will be no doubt affected to some degree by the tariff of tolls and charges authorized by the Commission and reviewed by the Governor in Council. All subscribers should arguably receive notice before the Governor in Council proceeds with its review. The concluding words of subs. (1) might be said to support this view where it is provided that:

... any order that the Governor in Council may make with respect thereto is binding upon the Commission and upon all parties.

I read these words as saying no more than this: if the nature of the matter before the Governor in Council under s. 64 concerns parties who have been involved in proceedings before the administrative tribunal whose decision is before the Governor in Council by virtue of a petition, all such persons, as well as the tribunal or agency itself, will be bound to give effect to the order in council issued by the Governor in Council upon a review of the petition. Different terminology to the same effect is found in predecessor statutes and I see no basis for reading into this statute any different parliamentary intent from that which I have ascribed to these words as they are found now in s. 64(1).

It was pointed out that in the past the Governor in Council has proceeded by way of an actual oral hearing in which the petitioner and the contending parties participated (P.C. 2166 dated 24/10/23;

au gouverneur en conseil dans l'adoption des règles de procédure pour l'audition de requêtes en vertu du par. (1).

Cette conclusion s'impose d'autant plus que le par. 64(1) autorise en outre le gouverneur en conseil à modifier ou rescinder «de son propre mouvement» une règle ou ordonnance du Conseil. C'est là un acte législatif sous la forme la plus pure qui a pour objet de fixer les tarifs d'un service public tel un réseau téléphonique. L'aspect pratique d'un avis à «toutes les parties» doit, selon les intimées, avoir une incidence sur l'interprétation qu'il faut donner au par. 64(1) dans les circonstances. En l'espèce, les intimées contestent les tarifs fixés par le CRTC et confirmés par le gouverneur en conseil. Bell Canada a de nombreux abonnés qui sont et seront tous certainement touchés jusqu'à un certain point par le tarif de taxes et de frais autorisé par le Conseil et révisé par le gouverneur en conseil. On pourrait soutenir que tous les abonnés devraient être avisés avant que le gouverneur en conseil n'aille de l'avant avec sa révision. On pourrait soutenir que cette interprétation est justifiée par les derniers mots du par. (1) qui disposent:

... tout décret que le gouverneur en conseil prend à cet égard lie la Commission et toutes les parties.

A mon avis, ces mots veulent simplement dire ceci: si la question soumise au gouverneur en conseil en vertu de l'art. 64 est d'une nature telle qu'elle concerne des parties qui ont participé aux procédures devant le tribunal administratif dont la décision est soumise au gouverneur en conseil par une requête, toutes ces personnes, de même que le tribunal ou l'organisme lui-même, seront tenues de donner effet au décret du gouverneur en conseil sur révision de la requête. Les lois antérieures contenaient des dispositions au même effet et rien dans cette loi ne me permet d'y voir une intention du législateur différente de celle que j'ai attribuée à ces termes que l'on trouve maintenant au par. 64(1).

On a fait remarquer qu'il est arrivé que le gouverneur en conseil procède par audition orale à laquelle le requérant et les parties intéressées ont participé. (C.P. 2166 en date du 24/10/23 et C.P.

and P.C. 1170 dated 17/6/27). These proceedings do no more than illustrate the change in growth of our political machinery and indeed the size of the Canadian community. It was apparently possible for the national executive in those days to conduct its affairs under the *Railway Act, supra*, through meetings or hearings in which the parties appeared before some or all of the Cabinet. The population of the country was a fraction of that today. The magnitude of government operations bears no relationship to that carried on at the federal level at present. No doubt the Governor in Council could still hold oral hearings if so disposed. Even if a court had the power and authority to so direct (which I conclude it has not) it would be a very unwise and impractical judicial principle which would convert past practice into rigid, invariable administrative procedures. Even in cases mentioned above, while the order recites it to have been issued on the recommendation of the responsible Minister, there is nothing to indicate that the parties were informed of such a recommendation prior to the conduct of the hearing.

While it is true that a duty to observe procedural fairness, as expressed in the maxim *audi alteram partem*, need not be express (*Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Commission des Relations Ouvrières de la Province de Québec*¹²), it will not be implied in every case. It is always a question of construing the statutory scheme as a whole in order to see to what degree, if any, the legislator intended the principle to apply. It is my view that the supervisory power of s. 64, like the power in *Davisville, supra*, is vested in members of the Cabinet in order to enable them to respond to the political, economic and social concerns of the moment. Under s. 64 the Cabinet, as the executive branch of government, was exercising the power delegated by Parliament to determine the appropriate tariffs for the telephone services of Bell Canada. In so doing the Cabinet, unless otherwise directed in the enabling statute, must be free to consult all sources which Parlia-

¹² [1953] 2 S.C.R. 140.

1170 en date du 17/06/27). Ce ne sont là que des cas qui illustrent la modification de notre processus politique et, d'ailleurs, la croissance de la société canadienne. L'Exécutif national était apparemment en mesure à cette époque de mener ses affaires en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*, précitée, par réunions ou auditions au cours desquelles les parties comparaissaient devant le Cabinet siégeant au complet ou en partie. La population du pays n'était qu'une fraction de ce qu'elle est aujourd'hui. L'étendue des activités gouvernementales de l'époque n'a aucune commune mesure avec celle d'aujourd'hui. Il ne fait aucun doute que le gouverneur en conseil pourrait encore tenir des auditions orales s'il le désirait. Même si un tribunal avait le pouvoir et l'autorité de l'ordonner (et je conclus que ce n'est pas le cas), ce serait là un principe judiciaire très peu sage et peu commode qui transformerait une pratique ancienne en des procédures administratives rigides et inflexibles. Même dans les cas précités, bien que le décret mentionne avoir été pris sur la recommandation du ministre responsable, rien n'indique que les parties ont été informées de cette recommandation avant la tenue de l'audience.

Même s'il est exact que l'obligation de respecter l'équité dans la procédure, qu'exprime la maxime *audi alteram partem*, n'a pas à être expresse (*Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal c. Commission des Relations Ouvrières de la Province de Québec*¹²) elle n'est pas implicite dans tous les cas. Il faut toujours considérer l'économie globale de la loi pour voir dans quelle mesure, le cas échéant, le législateur a voulu que ce principe s'applique. Je suis d'avis que le pouvoir de surveillance de l'art. 64, comme celui en cause dans l'arrêt *Davisville*, précité, est conféré aux membres du Cabinet pour leur permettre de répondre aux préoccupations politiques, économiques et sociales du moment. En vertu de l'art. 64, le Cabinet exerce, à titre d'Exécutif du gouvernement, le pouvoir que lui a délégué le législateur de fixer les tarifs appropriés pour le service téléphonique de Bell. Cependant, à moins que la loi habilitante n'en dispose autrement, le Cabinet doit être libre

¹² [1953] 2 R.C.S. 140.

ment itself might consult had it retained this function. This is clearly so in those instances where the Council acts on its own initiative as it is authorized and required to do by the same subsection. There is no indication in subs. (1) that a different interpretation comes into play upon the exercise of the right of a party to petition the Governor in Council to exercise this same delegated function or power. The wording adopted by Parliament in my view makes this clear. The Governor in Council may act "at any time". He may vary or rescind any order, decision, rule or regulation "in his discretion". The guidelines mandated by Parliament in the case of the CRTC are not repeated expressly or by implication in s. 64. The function applies to broad, quasi-legislative orders of the Commission as well as to inter-party decisions. In short, the discretion of the Governor in Council is complete provided he observes the jurisdictional boundaries of s. 64(1).

The procedure sanctioned by s. 64(1) has sometimes been criticized as an unjustifiable interference with the regulatory process: see *Independent Administrative Agencies*, Working Paper 25 of the Law Reform Commission of Canada (1980), at pp. 87-89. The Commission recommended that

provisions for the final disposition by the Cabinet or a minister of appeals of any agency decisions except those requesting the equivalent of the exercise of the prerogative of mercy or a decision based on humanitarian grounds, should be abolished. (at p. 88)

Indeed it may be thought by some to be unusual and even counter-productive in an organized society that a carefully considered decision by an administrative agency, arrived at after a full public hearing in which many points of view have been advanced, should be susceptible of reversal by the Governor in Council. On the other hand, it is apparently the judgment of Parliament that this is an area inordinately sensitive to changing public policies and hence it has been reserved for the final application of such a policy by the executive branch of government. Given the interpretation of

de consulter toutes les sources auxquelles le législateur lui-même aurait pu faire appel s'il s'était réservé cette fonction. C'est manifestement le cas lorsque le conseil agit de son propre mouvement comme cette disposition l'autorise à le faire et le lui impose. Rien au par. (1) n'indique qu'il faille adopter une interprétation différente lorsqu'une partie exerce son droit de demander au gouverneur en conseil par requête qu'il exerce cette fonction ou ce pouvoir qui lui est délégué. Cette interprétation ressort clairement des termes employés par le législateur. Le gouverneur en conseil peut agir «à toute époque». Il peut modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement «à sa discrétion». Les règles auxquelles le législateur a astreint le CRTC ne sont pas répétées ni expressément ni implicitement à l'art. 64. Cette fonction s'applique aux ordonnances générales, quasi législatives du Conseil, de même qu'aux décisions *inter partes*. Bref, le gouverneur en conseil a entière discrétion dans la mesure où il respecte les limites fixées à sa compétence par le par. 64(1).

On a parfois reproché à la procédure prévue au par. 64(1) de constituer une intervention injustifiable dans le processus réglementaire: voir *Les organismes administratifs autonomes*, document de travail n° 25 de la Commission de réforme du droit du Canada (1980), aux pp. 96 à 98. La Commission a recommandé que:

soient abolies les dispositions qui prévoient que le Cabinet ou un ministre tranchera en dernier ressort les appels des décisions d'un organisme, sauf pour ce qui concerne les instances qui nécessitent l'équivalent de l'exercice du pouvoir de grâce ou une décision fondée sur des considérations humanitaires. (à la p. 97)

Certains peuvent considérer inhabituel et même inefficace que, dans une société organisée, le gouverneur en conseil puisse infirmer la décision soigneusement pesée d'un organisme administratif, rendue au terme d'une audition publique complète au cours de laquelle on a fait valoir plusieurs points de vue. D'autre part, le législateur est apparemment d'avis qu'il s'agit là d'un domaine particulièrement vulnérable aux changements des politiques d'intérêt public et il l'a par conséquent réservé à l'Exécutif qui doit en dernier ressort les appliquer. Vu l'interprétation du par. 64(1) que

s. 64(1) which I adopt, there is no need for the Governor in Council to give reasons for his decision, to hold any kind of a hearing, or even to acknowledge the receipt of a petition. It is not the function of this Court, however, to decide whether Cabinet appeals are desirable or not. I have only to decide whether the requirements of s. 64(1) have been satisfied.

In reaching this conclusion concerning the procedures to be followed with reference to s. 64(1), I am assisted by the reasoning of Megarry J. in *Bates v. Lord Hailsham*¹³ (cited by the majority judgment of this Court in *Nicholson, supra*). There the court was dealing with a challenge made to the legality of an order issued under the *Solicitors Act* abolishing a tariff of fees, on the grounds that the order should have been preceded by wider consideration by the rule enacting body. In refusing to intervene, Megarry J. stated at p. 1378:

Let me accept that in the sphere of the so-called quasi-judicial the rules of natural justice run, and that in the administrative or executive field there is a general duty of fairness. Nevertheless, these considerations do not seem to me to affect the process of legislation, whether primary or delegated. Many of those affected by delegated legislation, and affected very substantially, are never consulted in the process of enacting that legislation; and yet they have no remedy . . . I do not know of any implied right to be consulted or make objections, or any principle upon which the courts may enjoin the legislative process at the suit of those who contend that insufficient time for consultation and consideration has been given.

Both the *Bates* case, *supra*, and this one deal with delegated legislation, the difference being that the delegatee in this case is, in effect, the executive branch of government while in the *Bates* case it was a committee of judges and solicitors constituted under s. 56 of the *Solicitors Act*. Under s. 56(2) the committee could

make general orders prescribing and regulating in such manner as they think fit the remuneration of solicitors in respect of noncontentious business.

¹³ [1972] 1 W.L.R. 1373.

j'adopte, le gouverneur en conseil n'a pas à motiver sa décision, à tenir quelque audience que ce soit ni même à accuser réception d'une requête. Il n'appartient pas à cette Cour, cependant, de décider si les appels interjetés au Cabinet sont souhaitables ou non. Je n'ai qu'à décider si les exigences du par. 64(1) ont été respectées.

Ma conclusion concernant les procédures à suivre aux termes du par. 64(1) est étayée par l'opinion du juge Megarry dans l'arrêt *Bates v. Lord Hailsham*¹³ (citée dans l'opinion de la majorité de cette Cour dans l'arrêt *Nicholson*, précité). La cour y examinait la régularité d'une ordonnance fondée sur la *Solicitors Act* abolissant un tarif d'honoraires; on opposait que l'organisme de réglementation aurait dû faire précéder l'ordonnance d'une consultation plus étendue. En refusant d'intervenir, le juge Megarry a dit à la p. 1378:

[TRADUCTION] Admettons que dans le domaine de ce qu'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation générale d'agir équitablement. Mais cela ne me paraît pas s'appliquer au processus législatif, qu'il s'agisse de lois ou de législation déléguée. Plusieurs de ceux que la législation déléguée concerne, et souvent de façon très importante, ne sont jamais consultés au cours de son processus d'adoption; et pourtant ils n'ont aucun recours. . . . Il n'existe, que je sache, aucun droit implicite d'être consulté ou de présenter des objections, ni aucun principe en vertu duquel les tribunaux peuvent donner des ordres au pouvoir législatif à la demande de ceux qui prétendent qu'il n'a pas consacré un temps suffisant à la consultation et à l'étude de la question.

L'affaire *Bates* susmentionnée et la présente espèce portent sur la législation déléguée; la différence réside en ce que le délégataire en l'espèce est, en fait, l'Exécutif, alors que dans l'affaire *Bates*, il s'agissait d'un comité de juges et d'avocats constitué en vertu de l'art. 56 de la *Solicitors Act*. En vertu du par. 56(2), le comité pouvait:

[TRADUCTION] rendre des ordonnances générales établissant et réglementant de la manière qu'il estime appropriée la rémunération des procureurs dans les matières non contentieuses.

¹³ [1972] 1 W.L.R. 1373.

The Governor in Council under s. 64(1) is entitled to vary decisions on telephone tariffs already made by another body, but this difference does not strike me as material. Nor does the fact that a citizen may invoke the review procedure of s. 64(1) via petition, while no comparable right existed under the English act, constitute a valid ground of distinction. There is only one review procedure under s. 64(1) though it may be triggered in two ways, *i.e.*, by petition or by the Governor in Council's own motion. It is clear that the orders in question in *Bates* and the case at bar were legislative in nature and I adopt the reasoning of Megarry J. to the effect that no hearing is required in such cases. I realize, however, that the dividing line between legislative and administrative functions is not always easy to draw: see *Essex County Council v. Minister of Housing*¹⁴.

The answer is not to be found in continuing the search for words that will clearly and invariably differentiate between judicial and administrative on the one hand, or administrative and legislative on the other. It may be said that the use of the fairness principle as in *Nicholson, supra*, will obviate the need for the distinction in instances where the tribunal or agency is discharging a function with reference to something akin to a *lis* or where the agency may be described as an 'investigating body' as in the *Selvarajan* case, *supra*. Where, however, the executive branch has been assigned a function performable in the past by the Legislature itself and where the *res* or subject matter is not an individual concern or a right unique to the petitioner or appellant, different considerations may be thought to arise. The fact that the function has been assigned as here to a tier of agencies (the CRTC in the first instance and the Governor in Council in the second) does not, in my view, alter the political science pathology of the case. In such a circumstance the Court must fall back upon the basic jurisdictional supervisory role and in so doing construe the statute to determine whether the Governor in Council has performed its functions

Le paragraphe 64(1) autorise le gouverneur en conseil à modifier une décision sur les tarifs téléphoniques déjà rendue par un autre organisme, mais cette distinction ne me paraît pas pertinente. La possibilité qu'a un citoyen de recourir par requête à la procédure de révision prévue au par. 64(1), alors que la loi britannique ne créait pas de droit comparable, ne constitue pas non plus une différence valable. Le paragraphe 64(1) n'établit qu'une seule procédure de révision, qui peut cependant être déclenchée de deux façons, c.-à-d. par requête ou du propre mouvement du gouverneur en conseil. Les ordonnances en cause dans l'affaire *Bates* et en l'espèce sont manifestement de nature législative et j'adopte le raisonnement du juge Megarry qu'aucune audition n'est requise en pareils cas. Je suis conscient, cependant, que la ligne de démarcation entre les fonctions de nature législative et les fonctions de nature administratives n'est pas toujours facile à tracer: voir *Essex County Council v. Minister of Housing*¹⁴.

La solution ne réside pas dans la recherche constante de mots qui établiront clairement et dans tous les cas une distinction entre ce qui est judiciaire et administratif d'une part, et administratif et législatif de l'autre. On peut dire que l'utilisation du principe d'équité, comme dans l'arrêt *Nicholson*, précité, rendra la distinction inutile dans les cas où le tribunal ou l'organisme remplit une fonction relative à ce qui s'apparente à un litige ou lorsque l'organisme est «chargé d'enquête» comme dans l'arrêt *Selvarajan*, précité. Si, cependant, l'Exécutif s'est vu attribuer une fonction auparavant remplie par le législatif lui-même et que la *res* ou l'objet n'est pas de nature personnelle ou propre au requérant ou à l'appelant, l'on peut croire que des considérations différentes entrent en jeu. Le fait que la fonction ait été attribuée à deux paliers (au CRTC en premier lieu et au gouverneur en conseil en second lieu) ne change rien, à mon avis, au caractère anormal de l'affaire du point de vue des sciences politiques. En pareil cas, la Cour doit revenir à son rôle fondamental de surveillance de la compétence et, ce faisant, interpréter la Loi pour établir si le gouverneur en conseil a rempli ses fonctions dans les limites du

¹⁴ (1967), 66 L.G.R. 23.

¹⁴ (1967), 66 L.G.R. 23.

within the boundary of the parliamentary grant and in accordance with the terms of the parliamentary mandate.

The precise terminology employed by Parliament in s. 64 does not reveal to me any basis for the introduction by implication of the procedural trappings associated with administrative agencies in other areas to which the principle in *Nicholson, supra*, was directed. The roots of that authority do not reach the area of law with which we are concerned in scanning s. 64(1).

As mentioned at the outset, the Federal Court of Appeal, speaking through Le Dain J., agreed with the trial division except with respect to the lack of opportunity for the respondents to respond to the reply forwarded to the Governor in Council by Bell Canada in the proceedings initiated by the petition of the respondents. Le Dain J. regarded this issue as being one of fact depending for its determination on the nature of Bell Canada's answer and the issues raised thereby, and on the reasonableness of the delay of two weeks before the issuance of the decision of the Governor in Council. His Lordship concluded:

Since the question is essentially one of fact, one cannot say before the issue has been tried that the Statement of Claim does not disclose a reasonable cause of action.

For the reasons already given I am unable, with respect, to conclude that the issue of fairness arises in these proceedings on a proper construction of s. 64(1). If there were to be a distinction between rights arising with reference to submissions from government sources and rights arising with reference to the response from the rate applicant Bell Canada, more compelling reasons exist for disclosure of the intragovernmental communications as the respondents were, by this stage in these lengthy proceedings, very familiar with the application made by Bell Canada and the position taken by that company before the Commission by reason of the respondents' active participation in the hearings before the CRTC. In any case, I can discern nothing in s. 64(1) to justify a variable yardstick for the application to that section of the principle of fairness according to the source of the information placed before the Governor in Council for the

pouvoir et du mandat que lui a confiés le législateur.

Les termes précis qu'emploie le législateur à l'art. 64 ne justifient pas à mon sens l'introduction, par implication, des exigences de procédure propres aux organismes administratifs dans d'autres domaines que vise le principe énoncé dans l'arrêt *Nicholson*, précité. Les racines de cet arrêt n'atteignent pas le domaine juridique en cause dans l'étude du par. 64(1).

Comme je l'ai mentionné au début, le juge Le Dain, qui exprimait l'avis de la Cour d'appel fédérale, partage l'opinion de la Division de première instance sauf en ce qui concerne l'impossibilité dans laquelle les intimées ont été placées d'opposer une réplique à la réponse que Bell Canada a présentée au gouverneur en conseil dans les procédures déclenchées par leur requête. Le juge Le Dain a considéré qu'il s'agissait d'une question de fait dont la solution dépend de la nature de la réponse de Bell Canada et des points qu'elle a soulevés, ainsi que du caractère suffisant du délai de deux semaines avant l'annonce de la décision du gouverneur en conseil. Le juge a conclu:

Puisqu'il s'agit essentiellement d'une question de fait, on ne peut pas, avant l'audition du litige, affirmer que la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action.

Pour les motifs qui précèdent, je ne peux, avec égards, conclure, suivant une interprétation appropriée du par. 64(1), que ces procédures soulèvent la question d'équité. S'il faut distinguer les droits relatifs à des mémoires qui émanent de sources gouvernementales des droits relatifs à la réponse soumise par la requérante Bell Canada, la divulgation de rapports internes du gouvernement est plus justifiée parce qu'à ce stade de ces longues procédures, les intimées connaissaient bien la demande de Bell Canada et sa position devant le Conseil, vu leur participation active aux audiences du CRTC. Quoi qu'il en soit, rien au par. 64(1) ne me paraît justifier l'adoption d'un critère variable pour appliquer à ce paragraphe le principe d'équité selon la source des renseignements communiqués au gouverneur en conseil pour qu'il statue sur la requête des intimées. Le point fondamental est l'interprétation de cette disposition dans le contexte de la

disposition of the respondents' petition. The basic issue is the interpretation of this statutory provision in the context of the pattern of the statute in which it is found. In my view, once the proper construction of the section is determined, it applies consistently throughout the proceedings before the Governor in Council.

I would therefore allow the appeal and restore the order of the trial court. As to costs, the respondent has never asked for costs and the Attorney General of Canada at the hearing in this Court placed himself in the hands of the Court. In all the circumstances of these proceedings, I would not consider this to be a case for costs and I would award no costs to any party in this Court or in any of the courts below.

Appeal allowed.

Solicitor for the defendant, appellant: R. Tassé, Ottawa.

Solicitor for the plaintiffs, respondents: Andrew J. Roman, Toronto.

Loi où elle se trouve. A mon avis, une fois établie, la bonne interprétation à y donner s'applique à l'ensemble des procédures devant le gouverneur en conseil.

Je suis d'avis, par conséquent, d'accueillir le pourvoi et de rétablir l'ordonnance de la cour de première instance. En ce qui concerne les dépens, les intimées n'en ont jamais demandé et, à l'audience, le procureur général du Canada s'en est remis à cette Cour. Etant donné toutes les circonstances de cette affaire, j'estime qu'il ne s'agit pas d'un cas où des dépens devraient être adjugés et je suis d'avis de n'adjuger aux parties aucuns dépens en cette Cour ou dans les cours d'instance inférieure.

Pourvoi accueilli.

Procureur du défendeur, appellant: R. Tassé, Ottawa.

Procureur des demanderesses, intimées: Andrew J. Roman, Toronto.