

The Competition Tribunal *Appellant*

v.

Chrysler Canada Ltd. and the Director of Investigation and Research *Respondents*

and between

The Director of Investigation and Research and the Competition Tribunal *Appellants*

v.

Chrysler Canada Ltd. *Respondent*INDEXED AS: CHRYSLER CANADA LTD. v. CANADA
(COMPETITION TRIBUNAL)

File Nos.: 22151, 22152.

1992: January 31; 1992: June 25.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka,
Gonthier, Cory, McLachlin and Stevenson* JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Contempt — Competition Tribunal — Jurisdiction — Contempt ex facie curiae — Whether Competition Tribunal has jurisdiction over civil contempt for breaches of its orders under Part VIII of Competition Act — Meaning of “any matters related thereto” — Competition Tribunal Act, R.S.C., 1985, c. 19 (2nd Supp.), s. 8.

The appellant Competition Tribunal issued an order against Chrysler Canada Ltd. under Part VIII of the *Competition Act* requiring it to resume the supply of automotive parts to one of its customers. The Director of Investigation and Research, having reason to believe that Chrysler was not complying with the order, filed a motion with the Tribunal for an order directing Chrysler to show cause why it should not be held in contempt of the Tribunal. At the hearing of the motion, Chrysler objected to the Tribunal's jurisdiction. The Tribunal ruled that it had jurisdiction to entertain proceedings for

* Stevenson J. took no part in the judgment.

Le Tribunal de la concurrence *Appellant*

c.

^a **Chrysler Canada Ltd. et le directeur des enquêtes et recherches** *Intimés*

et entre

^b**Le directeur des enquêtes et recherches et le Tribunal de la concurrence** *Appellants*^c c.**Chrysler Canada Ltd.** *Intimée*^d RÉPERTORIÉ: CHRYSLER CANADA LTD. c. CANADA
(TRIBUNAL DE LA CONCURRENCE)

Nos du greffe: 22151, 22152.

1992: 31 janvier; 1992: 25 juin.

^e Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Stevenson*.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

^f *Outrage — Tribunal de la concurrence — Compétence — Outrage commis hors la présence du Tribunal — Le Tribunal de la concurrence a-t-il compétence en matière d'outrage civil résultant de la violation de ses ordonnances fondées sur la partie VIII de la Loi sur la concurrence? — Sens de l'expression «toute question s'y rattachant» — Loi sur le Tribunal de la concurrence, L.R.C. (1985), ch. 19 (2^e suppl.), art. 8.*

^h L'appelant, le Tribunal de la concurrence, a rendu contre Chrysler Canada Ltd. une ordonnance, en vertu de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*, l'enjoignant de reprendre la fourniture de pièces d'automobiles à l'un de ses clients. Le directeur des enquêtes et recherches, qui avait des raisons de croire que Chrysler ne respectait pas l'ordonnance, a présenté au Tribunal une requête visant à obtenir une ordonnance enjoignant à Chrysler d'expliquer pourquoi elle ne devrait pas être reconnue coupable d'outrage au Tribunal. Lors de l'audition de la requête, Chrysler a contesté la compétence du Tribunal. Celui-ci a décidé qu'il avait compétence pour instruire les procédures pour outrage découlant de

* Le juge Stevenson n'a pas pris part au jugement.

contempt of its orders. The Federal Court of Appeal reversed the decision.

Held (McLachlin J. dissenting): The appeals should be allowed.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Cory JJ.: While at common law only superior courts have the power to punish for contempt *ex facie curiae*, clear and unambiguous statutory language can override the common law and confer *ex facie* contempt powers on an inferior tribunal. Enactments which deprive superior courts of their jurisdiction must be given a narrow construction, but barring constitutional considerations, if a statute, read in context and given its ordinary meaning, clearly confers upon an inferior tribunal a jurisdiction that is enjoyed by the superior court at common law, while not depriving the superior court of its jurisdiction, it should be given effect. The Competition Tribunal, an inferior court of record, has jurisdiction over civil contempt for breaches of its orders under Part VIII of the *Competition Act*. Parliament intended the Tribunal to oversee Part VIII, the civil part, and was strongly concerned with long-term compliance with the *Competition Act*, in both its criminal and civil parts, but the Act itself does not make any provision for the enforcement of the Tribunal's orders through contempt or similar proceedings. Section 8(1) of the *Competition Tribunal Act* is the basis of the Tribunal's jurisdiction. It confers on the Tribunal jurisdiction "to hear and determine all applications made under Part VIII of the *Competition Act* and any matters related thereto". When the English and French versions are read together, it becomes apparent that the additional powers conferred by the phrase "any matters related thereto"/"toute question s'y rattachant" pertain to the applications, and not to the hearing and determination of the applications. The Tribunal's jurisdiction does not terminate upon the determination of an application, but may encompass other matters related to the application, such as the enforcement of an order made pursuant to the application. Since the Tribunal has jurisdiction to hear and determine Part VIII applications, the common law would have conferred upon it jurisdiction over incidental and ancillary matters arising in the course of the hearing and determination. No need would arise to add the phrase "and any matters related thereto". Since this phrase should be given some meaning, it should be taken as a grant of jurisdiction over matters related to Part VIII applications, but arising outside of the hearing and determination of these applications. These matters

la violation de ses ordonnances. La Cour d'appel fédérale a infirmé cette décision.

Arrêt (le juge McLachlin est dissidente): Les pourvois sont accueillis.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Cory: Bien qu'en common law seules les cours supérieures aient le pouvoir de punir l'outrage commis *ex facie curiae*, un texte législatif clair et sans ambiguïté peut l'emporter sur la common law et conférer à un tribunal inférieur des pouvoirs en matière d'outrage commis hors sa présence. Les textes législatifs qui privent les cours supérieures de leur compétence doivent être interprétés de façon restrictive, mais, sous réserve de considérations constitutionnelles, si une loi, interprétée dans son contexte et selon son sens ordinaire, confère clairement à un tribunal inférieur une compétence dont une cour supérieure jouit en common law, sans priver cette dernière de sa compétence, cette loi doit avoir effet. Le Tribunal de la concurrence, qui est une cour inférieure d'archives, a compétence à l'égard de l'outrage civil résultant de la violation de ses ordonnances fondées sur la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*. Le législateur a voulu que le Tribunal surveille la partie VIII, la partie civile, et il se préoccupait beaucoup de l'observance à long terme de la *Loi sur la concurrence*, qu'il s'agisse de ses dispositions pénales ou civiles, mais la Loi elle-même ne contient aucune disposition relative à l'exécution des ordonnances du Tribunal au moyen de procédures pour outrage ou d'autres procédures semblables. Le paragraphe 8(1) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* est le fondement de la compétence du Tribunal. Il confère au Tribunal la compétence pour «entend[re] les demandes qui lui sont présentées en application de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* de même que toute question s'y rattachant». Lorsque les versions française et anglaise sont lues ensemble, il devient évident que les pouvoirs additionnels que confère l'expression «toute question s'y rattachant»/«any matters related thereto» se rapportent aux demandes et non à leur audition. La compétence du Tribunal ne prend pas fin lorsqu'il statue sur une demande, mais elle peut englober d'autres questions relatives à la demande, comme l'exécution d'une ordonnance rendue conformément à la demande. Vu que le Tribunal est compétent pour entendre les demandes fondées sur la partie VIII, la common law lui aurait conféré compétence à l'égard des questions accessoires et subsidiaires qui sont soulevées au cours de l'audition. Il ne serait pas nécessaire d'ajouter l'expression «toute question s'y rattachant». Puisqu'il faut donner un sens à cette expression, elle devrait être interprétée comme attri-

may include the enforcement of the orders made under Part VIII.

Section 8(2) of the *Competition Tribunal Act* confirms and consolidates the Tribunal's jurisdiction. It expressly confers on the Tribunal the powers of a superior court with respect to the enforcement of its orders, which include the power over contempt for breaches of its orders. This conclusion is further supported by s. 8(3), which requires that the judicial member of the Tribunal concur in a finding of contempt and in the consequences attached to this contempt by the Tribunal. Inferior tribunals, whose members are seldom all lawyers or judges, may generally find persons in contempt *in facie* and punish them without the need for judicial endorsement. Section 8(3), because of this unique requirement, is indicative of the intention of Parliament to give the Tribunal contempt powers going beyond those which an inferior tribunal would ordinarily exercise.

Even if s. 96 of the *Constitution Act, 1867* limited the powers of Parliament in the same manner and to the same extent as it limits the powers of provincial legislatures, it would have been respected in this case. The Tribunal's powers should be characterized as jurisdiction over civil contempt for breaches of its orders for purposes of the historical inquiry; contempt over breaches of a tribunal's orders is a species of contempt *ex facie curiae*, and as such fell within the purview of s. 96 courts at the time of Confederation. The Tribunal also has a judicial function. With regard to institutional setting, effective enforcement of orders made under the *Competition Act*, particularly Part VIII, is essential, to avoid seeing these orders circumvented through elaborate relational arrangements which, although on the surface innocuous, effectively create the same obstacles that the orders sought to remove. Only a specialized tribunal such as the Tribunal can properly ensure the enforcement of the orders it makes. Because of the institutional setting, the jurisdiction conferred by s. 8 of the *Competition Tribunal Act* upon the Tribunal with respect to civil contempt for breaches of its orders would not

buant compétence sur les questions qui se rapportent aux demandes fondées sur la partie VIII, mais qui surviennent en dehors de l'audition de ces demandes. Ces questions peuvent comprendre l'exécution des ordonnances fondées sur la partie VIII.

Le paragraphe 8(2) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* confirme et consolide la compétence du Tribunal. Il lui confère expressément les pouvoirs d'une cour supérieure en ce qui a trait à l'exécution de ses ordonnances, ce qui comprend le pouvoir en matière d'outrage résultant de la violation de ses ordonnances. Cette conclusion trouve également appui dans le par. 8(3) qui exige qu'un membre du Tribunal qui soit juge souscrive à la conclusion d'outrage et aux conséquences que le Tribunal attache à cet outrage. Les tribunaux inférieurs, dont les membres sont rarement tous des avocats ou des juges, peuvent généralement déclarer des personnes coupables d'outrage commis en leur présence et les punir sans qu'aucune approbation judiciaire ne soit nécessaire. Le paragraphe 8(3), en raison de cette exigence exceptionnelle, est une indication de l'intention du législateur de conférer au Tribunal des pouvoirs en matière d'outrage qui sont plus étendus que ceux qu'un tribunal inférieur exercerait normalement.

Même si l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* limitait les pouvoirs du Parlement de la même manière et dans la même mesure qu'il limite les pouvoirs des législatures provinciales, cet article aurait été respecté en l'espèce. Aux fins de l'examen du point de vue historique, les pouvoirs du Tribunal devraient être qualifiés de compétence en matière d'outrage civil résultant de la violation de ses ordonnances; l'outrage résultant de la violation des ordonnances d'un tribunal constitue un genre d'outrage commis hors la présence du tribunal et, à ce titre, il relève de la compétence des cours visées à l'art. 96 à l'époque de la Confédération. Le Tribunal a également une fonction judiciaire. En ce qui concerne le cadre institutionnel, l'exécution efficace des ordonnances fondées sur la *Loi sur la concurrence*, particulièrement sur la partie VIII, est essentielle si on veut éviter que ces ordonnances soient contournées au moyen d'ententes relationnelles complexes qui, bien que paraissant inoffensives à première vue, créent en fait les mêmes obstacles que ceux que les ordonnances cherchaient à supprimer. Seul un tribunal spécialisé comme le Tribunal peut assurer comme il se doit l'exécution des ordonnances qu'il rend. En raison du cadre institutionnel, la compétence que l'art. 8 de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* confère au Tribunal, en matière d'outrage civil résultant de la violation de ses ordonnances, ne porterait pas atteinte à l'art. 96 de la *Loi constitution-*

infringe s. 96 of the *Constitution Act, 1867*, in the event it should apply to Parliament.

Per McLachlin J. (dissenting): The Court of Appeal correctly concluded that Parliament did not confer jurisdiction over contempt *ex facie curiae* on the Competition Tribunal. At common law an "inferior court" is limited in its jurisdiction to the punishment of contempt *in facie curiae* absent clear and express statutory language to the contrary. By long tradition, exercise of the power to punish contempt outside the presence of the court has been confined to superior courts, and this restriction is sound, being grounded in significant policy considerations. Parliament can expressly legislate to confer a general contempt power on an inferior tribunal, subject to the constitutional issue. There is a presumption, however, in construing statutes conferring powers on inferior tribunals, that they will not be considered to possess the power of contempt outside the presence of the court unless the language of Parliament is clear and unequivocal. No such language is found in s. 8 of the *Competition Tribunal Act*. This presumption does not apply only in cases where the enactment extinguishes or diminishes the power of a superior court. Even if the presumption does not apply, ss. 8 and 9 of the *Competition Tribunal Act*, correctly construed, do not confer that power on the Tribunal. The Tribunal's primary role in the legislative scheme is that of dispute resolution; it has no general supervisory power, and the task of enforcement is left to others. The scheme provides for enforcement by a variety of other means; enforcement by contempt is unnecessary. The power of the Tribunal as set out in s. 8 is confined to the resolution of disputes and making of orders. The phrase in s. 8(1) "and any matters related thereto" is most naturally construed as referring to interlocutory matters arising in the course of an "application". Most of the powers referred to in s. 8(2) relate to the conduct of the hearing; the phrase "enforcement of its orders" can be entirely explained in the context of interlocutory orders made in the course of the hearing, and the general phrase "and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction" refers back to whatever jurisdiction the Tribunal is granted by other provisions, primarily s. 8(1). As for s. 8(3), its requirement that the judicial member of the Tribunal concur in any finding of contempt is completely explicable by reference to the power of contempt in the face of the court conferred by s. 8(1) and (2) and the judicial member's exclusive jurisdiction over all questions of law. It is noted that clothing the Tribunal with the power

nelle de 1867, dans l'hypothèse où il s'appliquerait au Parlement.

Le juge McLachlin (dissidente): La cour d'appel a eu raison de statuer que le législateur fédéral n'a pas conféré au Tribunal de la concurrence la compétence en matière d'outrage commis hors sa présence. En common law, un «tribunal inférieur» a une compétence limitée à la répression de l'outrage commis en sa présence, en l'absence d'une disposition législative claire et explicite à l'effet contraire. Suivant une longue tradition, l'exercice du pouvoir de punir l'outrage commis hors la présence du tribunal a été réservé aux cours supérieures et cette restriction est logique et fondée sur d'importantes considérations de principe. Le législateur fédéral peut légiférer expressément afin de conférer à un tribunal inférieur un pouvoir général en matière d'outrage, sous réserve de la question constitutionnelle. Dans l'interprétation des lois qui confèrent des pouvoirs à des tribunaux inférieurs, il existe cependant une présomption selon laquelle on ne considérera pas qu'ils ont le pouvoir de punir l'outrage commis hors leur présence à moins que le langage utilisé par le législateur ne soit clair et net. On ne trouve pas ce langage dans l'art. 8 de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*. Cette présomption ne s'applique pas seulement dans les cas où le texte législatif écarte ou diminue le pouvoir d'une cour supérieure. Même si la présomption ne s'applique pas, les art. 8 et 9 de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, interprétés correctement, ne confèrent pas ce pouvoir au Tribunal. Sous ce régime législatif, le Tribunal a pour rôle principal de régler des litiges; il n'a pas de pouvoir général de surveillance et la tâche d'exécution est laissée à d'autres. Ce régime prévoit l'exécution par divers autres moyens; l'exécution par la répression de l'outrage n'est pas nécessaire. Le pouvoir du Tribunal, énoncé à l'art. 8, se limite au règlement de litiges et à la délivrance d'ordonnances. La façon la plus naturelle d'interpréter l'expression «de même que toute question s'y rattachant», qui figure au par. 8(1), est de dire qu'elle vise les questions interlocutoires qui prennent naissance au cours d'une «demande». La plupart des pouvoirs mentionnés au par. 8(2) ont trait à la conduite de l'audience: l'expression «exécution de ses ordonnances» peut s'expliquer entièrement dans le contexte d'ordonnances interlocutoires rendues au cours de l'audition, et l'expression générale «et toutes autres questions relevant de sa compétence» renvoie à la compétence, quelle qu'elle soit, qui est conférée au Tribunal par d'autres dispositions et principalement le par. 8(1). Quant au par. 8(3), l'exigence, qu'on y trouve, que le juge du Tribunal souscrive à toute conclusion qu'il y a eu outrage peut s'expliquer entièrement par le pouvoir en matière

to commit for *ex facie* contempt leads to difficult s. 96 issues.

Cases Cited

By Gonthier J.

Distinguished: *Canadian Broadcasting Corp. v. Quebec Police Commission*, [1979] 2 S.C.R. 618; **referred to:** *Chrysler Canada Ltd. v. Director of Investigation and Research, Competition Act* (1991), 129 N.R. 77; *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220; *Canada (Director of Investigation and Research under the Combines Investigation Act) v. Newfoundland Telephone Co.*, [1987] 2 S.C.R. 466; *Interprovincial Pipe Line Ltd. v. National Energy Board*, [1978] 1 F.C. 601; *Re Residential Tenancies Act*, 1979, [1981] 1 S.C.R. 714; *Sobeys Stores Ltd. v. Yeomans*, [1989] 1 S.C.R. 238; *Reference re Young Offenders Act (P.E.I.)*, [1991] 1 S.C.R. 252; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *American Airlines, Inc. v. Canada (Competition Tribunal)*, [1989] 2 F.C. 88, aff'd [1989] 1 S.C.R. 236.

By McLachlin J. (dissenting)

Canadian Broadcasting Corp. v. Quebec Police Commission, [1979] 2 S.C.R. 618; *Vachliotis v. Exodus Link Corp.* (1987), 23 C.P.C. (2d) 72; *Re Residential Tenancies Act*, 1979, [1981] 1 S.C.R. 714; *Reference re Young Offenders Act (P.E.I.)*, [1991] 1 S.C.R. 252; *McEvoy v. Attorney General for New Brunswick*, [1983] 1 S.C.R. 704; *Sobeys Stores Ltd. v. Yeomans*, [1989] 1 S.C.R. 238.

Statutes and Regulations Cited

Act to establish the Competition Tribunal and to amend the Combines Investigation Act and the Bank Act and other Acts in consequence thereof, R.S.C., 1985, c. 19 (2nd Supp.).
Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, ss. 13, 32.
Canadian International Trade Tribunal Act, R.S.C., 1985, c. 47 (4th Supp.), s. 16.
Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 17.

d'outrage commis en présence du tribunal que confèrent les par. 8(1) et 8(2) et par la compétence exclusive accordée au juge siégeant au Tribunal relativement à toutes les questions de droit. On remarque que le fait d'investir le Tribunal du pouvoir d'incarcérer pour l'outrage commis hors sa présence soulève des questions difficiles en ce qui concerne l'art. 96.

Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

Distinction d'avec l'arrêt: *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618; **arrêts mentionnés:** *Chrysler Canada Ltd. c. Director of Investigation and Research, Competition Act* (1991), 129 N.R. 77; *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions) c. Newfoundland Telephone Co.*, [1987] 2 R.C.S. 466; *Interprovincial Pipe Line Ltd. c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 C.F. 601; *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Sobeys Stores Ltd. c. Yeomans*, [1989] 1 R.C.S. 238; *Renvoi relatif à la Loi sur les jeunes contrevenants (Î.-P.-É.)*, [1991] 1 R.C.S. 252; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *American Airlines, Inc. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1989] 2 C.F. 88, conf. par [1989] 1 R.C.S. 236.

Citée par le juge McLachlin (dissidente)

Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec, [1979] 2 R.C.S. 618; *Vachliotis c. Exodus Link Corp.* (1987), 23 C.P.C. (2d) 72; *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Renvoi relatif à la Loi sur les jeunes contrevenants (Î.-P.-É.)*, [1991] 1 R.C.S. 252; *McEvoy c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1983] 1 R.C.S. 704; *Sobeys Stores Ltd. c. Yeomans*, [1989] 1 R.C.S. 238.

Lois et règlements cités

Loi constituant le Tribunal de la concurrence, modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur les banques et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, L.R.C. (1985), ch. 19 (2^e suppl.).
Loi constitutionnelle de 1867, art. 96 à 101.
Loi des commissions d'enquête, S.R.Q. 1964, ch. 11, art. 7, 11, 12.

Competition Act, R.S.C., 1985, c. C-34 [am. c. 19 (2nd Suppl.)], ss. 1.1, 10, 33, 34, 36, 67, 73, 74, 75, 86, 99, 106.

Competition Tribunal Act, R.S.C., 1985, c. 19 (2nd Suppl.), ss. 8, 9(1), 13.

Constitution Act, 1867, ss. 96 to 101.

Federal Court Rules, C.R.C. 1978, c. 663, r. 1716.

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 12, 31.

Official Languages Act, R.S.C. 1970, c. O-2, s. 8(2)(c).

Oil and Gas Production and Conservation Act, R.S.C., 1985, c. O-7, ss. 13, 62.

Ontario Supreme Court Rules Respecting Criminal Proceedings — Part I, SI/85-152, r. 2.

Public Inquiry Commission Act, R.S.Q. 1964, c. 11, ss. 7, 11, 12.

Rules of Civil Procedure, O. Reg. 560/84, rr. 13.01, 13.02.

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12, 31.
Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, ch. C-23, art. 17.

Loi sur la concurrence, L.R.C. (1985), ch. C-34 [mod. ch. 19 (2^e suppl.)], art. 1.1, 10, 33, 34, 36, 67, 73, 74, 75, 86, 99, 106.

Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz, L.R.C. (1985), ch. O-7, art. 13, 62.

Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, art. 13, 32.
Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, ch. O-2, art. 8(2c).

Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.), art. 16.

Loi sur le Tribunal de la concurrence, L.R.C. (1985), ch. 19 (2^e suppl.), art. 8, 9(1), 13.

Règles concernant les poursuites criminelles de la Cour suprême de l'Ontario — Partie I, TR/85-152, art. 2.

Règles de la Cour fédérale, C.R.C. 1978, ch. 663, r. 1716.

Règles de procédure civile, Règl. de l'Ont. 560/84, art. 13.01, 13.02.

Authors Cited

Beaupré, Michael. *Interpreting Bilingual Legislation*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1986.

Canada. Economic Council of Canada. *Interim Report on Competition Policy*. Ottawa: Queen's Printer, 1969.

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville: Yvon Blais, 1992.

Halsbury's Laws of England, vol. 44, 4th ed. London: Butterworths, 1983.

APPEALS from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 565, 111 N.R. 368, 31 C.P.R. (3d) 510, 48 B.L.R. 125, reversing a decision of the chairman of the Competition Tribunal dismissing an objection to jurisdiction. Appeals allowed, McLachlin J. dissenting.

C. Christopher Johnston, Q.C., and Jane Graham, for the appellant Competition Tribunal.

Rory R. Edge and William J. Miller, for the appellant Director of Investigation and Research.

Thomas A. McDougall, Q.C., and Richard A. Wagner, for the respondent Chrysler Canada Ltd.

Doctrine citée

Beaupré, Rémi Michael. *Interprétation de la législation bilingue*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1986.

Canada. Conseil économique du Canada. *Rapport provisoire sur la politique de concurrence*. Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1969.

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville: Yvon Blais, 1990.

Halsbury's Laws of England, vol. 44, 4th ed. London: Butterworths, 1983.

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 565, 111 N.R. 368, 31 C.P.R. (3d) 510, 48 B.L.R. 125, qui a infirmé une décision du président du Tribunal de la concurrence de rejeter une contestation de compétence. Pourvois accueillis, le juge McLachlin est dissidente.

C. Christopher Johnston, c.r., et Jane Graham, pour l'appelant le Tribunal de la concurrence.

Rory R. Edge et William J. Miller, pour l'appelant le directeur des enquêtes et recherches.

Thomas A. McDougall, c.r., et Richard A. Wagner, pour l'intimée Chrysler Canada Ltd.

The judgment of La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Cory JJ. was delivered by

Version française du jugement des juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Cory rendu par

GONTHIER J.—These appeals are concerned with the jurisdiction of the Competition Tribunal (hereinafter the Tribunal) to entertain proceedings for civil contempt of its orders under Part VIII of the *Competition Act*, R.S.C., 1985, c. C-34, as amended by R.S.C., 1985, c. 19 (2nd Supp.) (hereinafter CA).

^a LE JUGE GONTHIER—Les présents pourvois portent sur la compétence qu'a le Tribunal de la concurrence (ci-après le Tribunal) pour instruire des procédures pour outrage civil résultant de la violation des ordonnances qu'il rend en vertu de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34, modifiée par L.R.C. (1985), ch. 19 (2^e suppl.) (ci-après la *LC*).

I — Facts and Proceedings

On October 13, 1989, the Tribunal issued an order against the respondent under s. 75 CA, requiring it to resume the supply of Chrysler automotive parts to one Richard Brunet. This order was upheld by the Federal Court of Appeal on September 19, 1991: 129 N.R. 77.

^c I — Les faits et les procédures

Le 13 octobre 1989, le Tribunal a rendu contre l'intimée une ordonnance, en vertu de l'art. 75 de la *LC*, l'enjoignant de reprendre la fourniture de pièces d'automobiles Chrysler à un certain Richard Brunet. Le 19 septembre 1991, la Cour d'appel fédérale a maintenu cette ordonnance: 129 N.R. 77.

On February 19, 1990, the Director of Investigation and Research (hereinafter "the Director"), having reason to believe that the respondent was not complying with the order, filed a motion with the Tribunal for an order directing the respondent and others to appear before the Tribunal to show cause why they should not be held in contempt of the Tribunal. At the hearing of the motion, on February 20, 1990, the respondent objected to the jurisdiction of the Tribunal. On the same day, the Tribunal ruled that it had jurisdiction to entertain contempt proceedings. The respondent appealed from that decision. On July 10, 1990, the Federal Court of Appeal unanimously reversed and denied the jurisdiction of the Tribunal, for the reasons of Iacobucci C.J. (as he then was). This Court granted leave to appeal this judgment on May 2, 1991.

^e Le 19 février 1990, le directeur des enquêtes et recherches (ci-après «le directeur»), qui avait des raisons de croire que l'intimée ne respectait pas l'ordonnance, a présenté au Tribunal une requête visant à obtenir une ordonnance enjoignant à l'intimée et à d'autres personnes de comparaître devant le Tribunal afin d'expliquer pourquoi elles ne devraient pas être reconnues coupables d'outrage au Tribunal. Lors de l'audition de la requête, le 20 février 1990, l'intimée a contesté la compétence du Tribunal. Le même jour, le Tribunal a décidé qu'il avait compétence pour instruire les procédures pour outrage. L'intimée a interjeté appel contre cette décision. Le 10 juillet 1990, la Cour d'appel fédérale a infirmé, à l'unanimité, cette décision et nié la compétence du Tribunal pour les motifs exposés par le juge en chef Iacobucci (maintenant juge de notre Cour). Notre Cour a accordé l'autorisation de former un pourvoi contre cet arrêt le 2 mai 1991.

II — Relevant Statutory Dispositions

Competition Tribunal Act, R.S.C., 1985, c. 19 (2nd Supp.), s. 8 (hereinafter *CTA*):

II — Les dispositions législatives pertinentes

La Loi sur le Tribunal de la concurrence, L.R.C. (1985), ch. 19 (2^e suppl.), art. 8 (ci-après la *LTC*):

8. (1) The Tribunal has jurisdiction to hear and determine all applications made under Part VIII of the *Competition Act* and any matters related thereto.

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

(3) No person shall be punished for contempt of the Tribunal unless a judicial member is of the opinion that the finding of contempt and the punishment are appropriate in the circumstances.

III — Judgments Below

Competition Tribunal

Reed J. stated that inferior tribunals do not have the power to punish for contempt committed outside of their presence (contempt *ex facie curiae*), unless a statute confers such a power on them. She found that s. 8 CTA did grant such jurisdiction to the Tribunal, a conclusion that was further buttressed by the nature of the competition scheme, especially the separation of investigative and adjudicative powers between the Director and the Tribunal respectively.

Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 565

Iacobucci C.J. began with the same premise as Reed J., referring to Dickson J. (as he then was) in *Canadian Broadcasting Corp. v. Quebec Police Commission*, [1979] 2 S.C.R. 618 (hereinafter *CBC*), for the proposition that the statutory grant must be clear and unambiguous. He examined the three subsections of s. 8 CTA. He found that the words "hear and determine" in s. 8(1) limited the jurisdiction of the Tribunal to the issuance of the order determining the application under Part VIII CA. The phrase "enforcement of its orders" in s. 8(2) was qualified by the phrase "necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction" and therefore could not give the Tribunal a greater jurisdiction than s. 8(1) outlines. Finally, s. 8(3) does not indicate that it applies to anything more than contempt in the presence of the Tribunal (*in*

8. (1) Le Tribunal entend les demandes qui lui sont présentées en application de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* de même que toute question s'y rattachant.

(2) Le Tribunal a, pour la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins, ainsi que pour la production et l'examen des pièces, l'exécution de ses ordonnances et toutes autres questions relevant de sa compétence, les attributions d'une cour supérieure d'archives.

(3) Personne ne peut être puni pour outrage au Tribunal à moins qu'un juge ne soit d'avis que la conclusion qu'il y a eu outrage et la peine sont justifiées dans les circonstances.

III — Jugements des tribunaux d'instance inférieure

Le Tribunal de la concurrence

Le juge Reed affirme que les tribunaux inférieurs n'ont pas le pouvoir de punir l'outrage commis hors leur présence (outrage *ex facie curiae*), à moins qu'une loi ne leur confère un tel pouvoir. Elle conclut que l'art. 8 de la LTC accorde une telle compétence au Tribunal, une conclusion qui s'appuie en outre sur la nature du régime de concurrence, dont, en particulier, l'attribution des pouvoirs d'enquête et de décision au directeur et au Tribunal séparément.

La Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 565

Le juge en chef Iacobucci prend pour prémisse, tout comme le juge Reed, avec renvoi aux motifs du juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l'arrêt *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618 (ci-après l'arrêt *Société Radio-Canada*), le principe que l'attribution législative de pouvoir doit être claire et sans ambiguïté. Il examine les trois paragraphes de l'art. 8 de la LTC. Il conclut que le terme «entend», au par. 8(1), restreint la compétence du Tribunal à la délivrance de l'ordonnance statuant sur la demande fondée sur la partie VIII de la LC. L'expression «exécution de ses ordonnances», au par. 8(2), est qualifiée par l'expression «relevant de sa compétence» et elle ne peut donc conférer au Tribunal une plus grande compétence que celle décrite au par. 8(1). Finalement, le par. 8(3) n'in-

facie curiae). He concluded that the Tribunal did not have any jurisdiction over contempt proceedings for breaches of its orders under Part VIII CA.

IV — Issue

As stated at the outset of these reasons, the sole issue before the Court is whether the Tribunal has jurisdiction over civil contempt for breaches of its orders under Part VIII CA. The parties made numerous references to contempt *ex facie curiae* in general, and I wish to underscore that the powers of the Tribunal over contempt *ex facie curiae* as such are not at issue here. This Court is only concerned with one species of *ex facie* contempt, failure to comply with an order of the Tribunal.

V — Analysis

It is not contested by the parties, and the Court agrees, that the Tribunal is an inferior court of record, as stated in s. 9(1) CTA.

A. *The Common Law*

This Court reviewed the common law with respect to the contempt powers of inferior tribunals in *CBC, supra*. There, the CBC had broadcast a photograph of a witness before the Quebec Police Commission (hereinafter “the Commission”), despite a publication ban from the Commission. The Commission ordered the CBC to appear before it and show cause why it should not be held in contempt. The CBC challenged the jurisdiction of the Commission. Various legislative grounds had been advanced in support of the jurisdiction of the Commission, including ss. 7, 11 and 12 of the *Public Inquiry Commission Act*, R.S.Q. 1964, c. 11:

dique pas qu’il s’applique à autre chose que l’outrage commis en présence du Tribunal (*in facie curiae*). Il conclut que le Tribunal n’a pas compétence pour instruire les procédures pour outrage résultant de la violation des ordonnances qu’il rend en vertu de la partie VIII de la LC.

IV — La question en litige

Comme je l’ai mentionné au début des présents motifs, la seule question dont est saisie notre Cour est de savoir si le Tribunal a compétence à l’égard de l’outrage civil résultant de la violation des ordonnances qu’il rend en vertu de la partie VIII de la LC. Les parties ont mentionné, à maintes reprises, l’outrage *ex facie curiae* en général et je tiens à préciser que les pouvoirs du Tribunal en matière d’outrage commis hors sa présence ne sont pas comme tels en litige dans la présente affaire. Notre Cour n’est saisie ici que d’un genre d’outrage *ex facie curiae*, soit le défaut de se conformer à une ordonnance du Tribunal.

V — Analyse

Les parties ne contestent pas et la Cour reconnaît que le Tribunal est une cour inférieure d’archives comme le prévoit le par. 9(1) de la LTC.

A. *La common law*

Notre Cour a fait l’étude de la common law touchant les pouvoirs des tribunaux inférieurs en matière d’outrage, dans l’arrêt *Société Radio-Canada*, précité. Dans cette affaire, la Société Radio-Canada avait diffusé la photographie d’un témoin devant la Commission de police du Québec (ci-après «la Commission»), malgré l’ordonnance de non-publication de la Commission. La Commission a sommé la Société Radio-Canada de comparaître devant elle pour expliquer pourquoi elle ne devrait pas être reconnue coupable d’outrage. La Société Radio-Canada a contesté la compétence de la Commission. Diverses dispositions législatives ont été invoquées à l’appui de la compétence de la Commission, notamment les art. 7, 11 et 12 de la *Loi des commissions d’enquête*, S.R.Q. 1964, ch. 11:

7. A majority of the commissioners must attend and preside at the hearing of witnesses, and they, or a majority of them, shall have, with respect to the proceedings upon the hearing, all the powers of a judge of the Superior Court in term.

11. Any person refusing to be sworn when duly required, or omitting or refusing, without just cause, sufficiently to answer any question that may be lawfully put to him, or to render any testimony in virtue of this act, shall be deemed to be in contempt of court and shall be punished accordingly.

12. If any person refuse to produce, before the commissioners, any paper, book, deed or writing in his possession or under his control which they deem necessary to be produced, or if any person be guilty of contempt of the commissioners or of their office, the commissioners may proceed for such contempt in the same manner as any court or judge under like circumstances.

Articles 46 (general powers of courts and judges) and 49 to 54 (contempt of court) of the *Code of Civil Procedure* were also invoked.

For the majority of the Court, Beetz J. first reviewed the common law. He concluded at p. 638:

... the Anglo-Canadian authorities on the power to punish for contempt committed *ex facie curiae* have been firmly established for more than two hundred years. According to these authorities, this power is enjoyed exclusively by the superior courts.

Such a rule is moreover justified in principle by the following considerations. The power to punish for contempt committed *ex facie* is liable to result in inquiries which may well involve a lower court in areas which are practically impossible to define in terms of jurisdiction and completely foreign to its own area of jurisdiction, which by definition is limited. Such an obstacle does not arise in the case of a court like the Superior Court, which is a court of original general jurisdiction (art. 31 C.C.P.) with *a priori* jurisdiction, or courts sitting in appeal from decisions of the Superior Court, which may in general render the decisions which the latter would have rendered. Moreover, the power to punish a contempt committed *ex facie* is necessarily bound up with the superintending and controlling power which only a superior court may exercise over inferior courts. This

7. La majorité des commissaires doit assister et présider à l'examen des témoins, et les commissaires ont, ou la majorité d'entre eux, en ce qui concerne les procédures de cet examen, tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme.

11. Quiconque refuse de prêter serment lorsqu'il en est dûment requis, ou omet ou refuse, sans raison valable, de répondre suffisamment à toutes les questions qui peuvent légalement lui être faites, ou de témoigner en vertu de la présente loi, est censé commettre un mépris de cour et est puni en conséquence.

12. Si quelqu'un refuse de produire, devant les commissaires, les papiers, livres, documents ou écrits qui sont en sa possession ou sous son contrôle, et dont les commissaires jugent la production nécessaire, ou si quelqu'un est coupable de mépris à l'égard des commissaires ou de leurs fonctions, les commissaires peuvent procéder sur ce mépris de la même manière que toute cour ou tout juge en semblables circonstances.

Les articles 46 (pouvoirs généraux des tribunaux et des juges) et 49 à 54 (outrage au tribunal) du *Code de procédure civile* ont également été invoqués.

Au nom de la Cour à la majorité, le juge Beetz examine en premier lieu la common law. Il conclut, à la p. 638:

... la jurisprudence anglo-canadienne relative au pouvoir de punir un outrage commis *ex facie curiae* est une jurisprudence fixée qui date de plus de deux cents ans. Cette jurisprudence veut que ce pouvoir relève de la juridiction exclusive des cours supérieures.

Une telle règle d'ailleurs se justifie en principe par les considérations suivantes. Le pouvoir de punir un outrage commis *ex facie* est susceptible de donner lieu à des enquêtes qui risquent d'entraîner un tribunal inférieur dans des domaines pratiquement impossibles à définir en termes de juridiction et complètement étrangers à celui de sa juridiction propre laquelle, par hypothèse, est limitée. Cet obstacle ne se retrouve pas dans le cas d'une cour comme la Cour supérieure qui est un tribunal de droit commun, (art. 31 C.p.c.) dont la juridiction est une juridiction de principe, ou de cours qui siègent en appel des décisions de la Cour supérieure et peuvent généralement rendre des décisions que celle-ci aurait dû rendre. Au surplus, le pouvoir de punir un outrage commis *ex facie* se rattache nécessairement au pouvoir de contrôle et de surveillance que seule une cour supérieure

controlling power could become illusory if, in the case of a contempt committed *ex facie*, an inferior court had the right to go beyond its own particular field. There would also be the danger of conflict between the superior and inferior courts, of the kind that formerly existed in England between the common law and equity courts. Finally, the inferior courts are not without any means of ensuring that their lawful orders are observed ... the superior courts may come to their aid

Beetz J. went on to examine whether any of the above enactments conferred a power over contempt *ex facie curiae* on the Commission. He held that s. 7 of the *Public Inquiry Commission Act* was limited to the examination of witnesses, and therefore could not give the Commission more than the *in facie* contempt power it already had. Similarly, ss. 11 and 12 could be read as concerning contempt *in facie curiae* only. As for the articles of the *Code of Civil Procedure*, art. 46 was suppletive in nature and arts. 49 to 54 merely codified the common law of contempt. In adopting this interpretation, Beetz J. was guided by the principle of constitutionality of statutes: in deciding as to the appropriate interpretation of a statute, one should prefer a construction that conforms with the Constitution.

Beetz J. did not enunciate any formal requirement with respect to the wording of a statutory grant of *ex facie* contempt powers to an inferior court. In his analysis of the *Code of Civil Procedure*, though, he wrote that "[w]hen the legislator wishes to amend the common law, he does so by express provision" (p. 644), referring to art. 51 *C.C.P.*, which reduced the discretion formerly enjoyed by courts of law as to punishment. Dickson J., writing for himself and Martland J., held that statutory language must be clear and unambiguous to override the common law and confer *ex facie* contempt powers on an inferior tribunal. I fail to see much difference between "express" and "clear and unambiguous". Both opinions adopt in substance the same interpretation principle. The common law may be modified through express statutory language, such as the

peut exercer sur les tribunaux inférieurs. Ce pouvoir de contrôle pourrait devenir illusoire si, à l'occasion d'un outrage commis *ex facie*, un tribunal inférieur avait la faculté de s'aventurer hors de son domaine particulier. Il y aurait également risque de conflit entre les cours supérieures et les cours inférieures, du genre de ceux qui opposèrent autrefois en Angleterre les cours de *common law* et les cours d'*equity*. Enfin, les tribunaux inférieurs ne sont pas dépourvus de tout moyen de faire observer leurs ordonnances légitimes [...] les cours supérieures peuvent leur venir en aide ...

Le juge Beetz se demande ensuite si l'un des textes législatifs mentionnés précédemment confère à la Commission un pouvoir en matière d'outrage commis hors sa présence. Il décide que l'art. 7 de la *Loi des commissions d'enquête* est restreint à l'interrogatoire des témoins et qu'il ne peut donc conférer à la Commission plus que le pouvoir qu'elle a déjà en matière d'outrage commis en sa présence. De même, les art. 11 et 12 peuvent s'interpréter comme visant seulement l'outrage commis en présence du tribunal. Quant aux dispositions du *Code de procédure civile*, l'art. 46 est de nature supplétive et les art. 49 à 54 ne font que codifier la common law en matière d'outrage. Le juge Beetz, en adoptant cette interprétation, est guidé par le principe de la constitutionnalité des lois, à savoir que lorsqu'il s'agit de décider de l'interprétation qu'il convient de donner à une loi, il y a lieu de préférer celle qui est conforme à la Constitution.

Le juge Beetz n'énonce pas d'exigence formelle concernant la formulation d'une attribution législative à un tribunal inférieur de pouvoirs en matière d'outrage commis hors la présence de celui-ci. Toutefois, dans son analyse du *Code de procédure civile*, il écrit que «[l]orsque le législateur veut modifier la *common law*, il le fait par des dispositions explicites» (p. 644), donnant en exemple l'art. 51 *C.p.c.* qui restreint le pouvoir discrétionnaire dont jouissaient auparavant les cours de justice en matière de détermination de la peine. Le juge Dickson, s'exprimant en son propre nom et en celui du juge Martland, conclut que le texte législatif doit être clair et sans ambiguïté pour l'emporter sur la common law et conférer à un tribunal inférieur des pouvoirs en matière d'outrage commis hors sa présence. Je ne vois pas beaucoup de différence entre les expressions «explicites» et

grant of a power in terms different from the common law.

Furthermore, when dealing with common law rules on the jurisdiction of superior courts, it is important to distinguish between enactments which deprive superior courts of their jurisdiction, or privative clauses, and enactments which convey part of the jurisdiction of superior courts to another tribunal, while not extinguishing the jurisdiction of superior courts. In the former case, courts have insisted on a narrow construction, since the citizen may be deprived of a recourse to the superior court (see the line of cases culminating in *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220, where the rule of strict interpretation is given constitutional significance). In the latter case, I would think that there is little point in insisting upon precise formulae to the extent that the intention of Parliament may be thwarted (see P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1992), at pp. 420-21). Barring constitutional considerations, if a statute, read in context and given its ordinary meaning, clearly confers upon an inferior tribunal a jurisdiction that is enjoyed by the superior court at common law, while not depriving the superior court of its jurisdiction, it should be given effect.

B. The Functions of the Competition Tribunal

The Tribunal was created in 1986, in the wake of "Stage II" of competition law reform. Part I of *An Act to establish the Competition Tribunal and to amend the Combines Investigation Act and the Bank Act and other Acts in consequence thereof*, R.S.C., 1985, c. 19 (2nd Supp.) (hereinafter the 1986 Act), became the CTA, and Part II made in-depth amendments to the CA.

The 1986 Act completed the broad division of the CA into two substantive parts, one criminal (Part VI) and one civil/administrative in nature

«clair et sans ambiguïté». Les deux opinions adoptent essentiellement le même principe d'interprétation. La common law peut être modifiée par un texte législatif explicite, comme dans le cas d'une attribution de pouvoirs définis autrement que par la common law.

En outre, lorsqu'on traite des règles de la common law sur la compétence des cours supérieures, il est important d'établir une distinction entre les textes législatifs qui privent les cours supérieures de leur compétence, c.-à-d. les clauses privatives, et les textes législatifs qui transfèrent une partie de la compétence des cours supérieures à un autre tribunal sans écarter leur compétence. Dans le premier cas, les tribunaux ont insisté sur une interprétation restrictive, étant donné que le citoyen peut être privé d'un recours à une cour supérieure (voir le courant de jurisprudence qui a abouti à l'arrêt *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220, qui attribue à la règle d'interprétation stricte une importance constitutionnelle). Dans le deuxième cas, je croisais qu'il ne sert pas à grand-chose d'insister sur des formules précises à tel point que l'intention du législateur puisse être contrecarrée (voir P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), aux pp. 480 et 481). Sous réserve de considérations constitutionnelles, si une loi, interprétée dans son contexte et selon son sens ordinaire, confère clairement à un tribunal inférieur une compétence dont une cour supérieure jouit en common law, sans priver cette dernière de sa compétence, cette loi doit avoir effet.

B. Les fonctions du Tribunal de la concurrence

Le Tribunal a été créé en 1986, dans le cadre de la deuxième étape de la réforme du droit en matière de concurrence. La partie I de la *Loi constituant le Tribunal de la concurrence, modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur les banques et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, L.R.C. (1985), ch. 19 (2^e suppl.) (ci-après la *Loi de 1986*), est devenue la LTC, et la partie II a modifié en profondeur la LC.

La *Loi de 1986* complétait la division générale de la LC en deux parties fondamentales, l'une de nature pénale (partie VI) et l'autre de nature civile

(Part VIII), in accordance with proposals put forward as early as in 1969 by the Economic Council of Canada in its *Interim Report on Competition Policy*. Jurisdiction over the criminal part lies with the courts ordinarily dealing with criminal cases, as well as the Federal Court, Trial Division (ss. 67, 73 CA). As for the civil part, Part VIII, as its heading indicates, lists the matters reviewable by the Tribunal. Section 8(1) CTA confirms the jurisdiction of the Tribunal over Part VIII. The civil part of the CA therefore falls entirely under the Tribunal's jurisdiction. It is readily apparent from the CA and the CTA that Parliament created the Tribunal as a specialized body to deal solely and exclusively with Part VIII CA, since it involves complex issues of competition law, such as abuses of dominant position and mergers.

Moreover, the 1986 reform also concentrated the administration of the CA in the hands of the Director. The Director is responsible for the conduct of inquiries under the CA (s. 10 CA), and he holds a number of powers in this respect. He may request the Attorney General of Canada to consider a prosecution under Part VI CA. For all intents and purposes, since competition matters generally require extensive inquiry, prosecution will rarely be instigated without a request from the Director. Hence, the Director has a substantial amount of control over prosecutions under the CA. He has even more control over proceedings under Part VIII CA since, aside from exceptions of limited scope in ss. 86, 99 and 106 CA, only the Director may bring a matter before the Tribunal.

Coming to the core of this case, when one considers the criminal part of the CA, it becomes clear that Parliament had definite concerns about enforcement when enacting the CA. For instance, in Part IV, entitled "Special Remedies", at ss. 33 and 34, superior courts of criminal jurisdiction are given powers to issue interim injunctions (the Fed-

et administrative (partie VIII), conformément aux propositions présentées dès 1969 par le Conseil économique du Canada dans son *Rapport provisoire sur la politique de concurrence*. La compétence relative à la partie pénale relève des tribunaux judiciaires qui connaissent habituellement des affaires criminelles, ainsi que de la Section de première instance de la Cour fédérale (art. 67 et 73 de la LC). Quant à la partie civile, la partie VIII, elle établit, comme son titre l'indique, les affaires qui relèvent du Tribunal. Le paragraphe 8(1) de la LTC confirme la compétence du Tribunal à l'égard de la partie VIII. Par conséquent, la partie civile de la LC relève entièrement de la compétence du Tribunal. Il ressort nettement de la LC et de la LTC que le législateur a créé le Tribunal comme organisme spécialisé chargé de traiter uniquement et exclusivement de la partie VIII de la LC, puisqu'elle vise des questions complexes de droit en matière de concurrence comme les abus de position dominante et les fusions.

Qui plus est, la réforme de 1986 a également concentré l'application de la LC entre les mains du directeur. Le directeur est chargé de mener les enquêtes aux termes de la LC (art. 10 de la LC) et il détient un certain nombre de pouvoirs à cet égard. Il peut demander au procureur général du Canada d'examiner la possibilité d'engager des poursuites fondées sur la partie VI de la LC. En réalité, comme les affaires de concurrence exigent généralement une enquête approfondie, les poursuites seront rarement engagées sans une demande du directeur. Ainsi, le directeur exerce un contrôle important sur les poursuites engagées en vertu de la LC. Il a encore plus de contrôle sur les procédures fondées sur la partie VIII de la LC puisque, outre les exceptions de portée limitée aux art. 86, 99 et 106 de la LC, seul le directeur peut saisir le Tribunal d'une affaire.

Pour en venir au cœur de la présente affaire, il ressort clairement, à l'examen de la partie pénale de la LC, que le législateur avait des préoccupations précises en matière d'exécution lorsqu'il a adopté la LC. Ainsi, dans la partie IV intitulée «Recours spéciaux», les art. 33 et 34 accordent aux cours supérieures de juridiction criminelle le pou-

eral Court is also given this power) and prohibition orders to prevent violations of Part VI CA. These powers are exceptional in the criminal law context. Given the nature of competition law offences, which often involve continuous or continuing business practices, it is quite understandable that Parliament may have wanted to expand the criminal part of the CA beyond retribution in order to ensure the benefits of free competition in the longer term.

The same concern for the proper long-term functioning of the free market lay at the very heart of the enactment of Part VIII in 1986. Civil remedies can be more finely attuned and stand a better chance of leading to lasting compliance with the CA than criminal convictions. Parliament, in order to provide for the supervision of the orders of the Tribunal, has given the Tribunal at s. 106 CA a power to rescind or vary its orders upon request from the Director or a person against whom the order has been made. Yet Parliament has not included in the CA itself a mechanism to ensure compliance with the orders of the Tribunal.

The respondent argues that s. 74 CA, which makes it an offence to contravene or fail to comply with an order of the Tribunal, is functionally equivalent to a contempt power for breaches of orders under Part VIII. I disagree. First of all, s. 74 CA, unlike ss. 33(7) and 34(6) CA for interim injunctions and prohibition orders, aims at punishment of breaches, and not at securing compliance. It provides for definite fine and prison terms, and does not allow for the kind of flexibility available in contempt proceedings. It is in essence retrospective, and not prospective. Furthermore, a charge under s. 74 CA will be tried before a criminal court, and not before the Tribunal. The expertise of the Tribunal is lost in proceedings under s. 74 CA. If it is only possible to prove a breach of an order through a process comparable in complexity to the issuance of the order, as is often the case, some violations may well escape scrutiny and remedial

voir de prononcer des injonctions provisoires (la Cour fédérale se voit également conférer ce pouvoir) et de rendre des ordonnances d'interdiction pour empêcher des violations de la partie VI de la LC. Ces pouvoirs sont exceptionnels dans le contexte du droit criminel. Compte tenu de la nature des infractions au droit en matière de concurrence, qui comportent souvent des pratiques commerciales continues ou permanentes, on comprend facilement que le législateur ait pu vouloir étendre la partie pénale de la LC au delà de l'imposition d'une peine de manière à assurer le maintien des avantages de la libre concurrence à long terme.

Le même souci d'assurer le bon fonctionnement à long terme du marché libre était au cœur même de l'adoption de la partie VIII en 1986. Les recours civils peuvent être mieux harmonisés et sont plus susceptibles d'entraîner un respect durable de la LC que les déclarations de culpabilité de nature criminelle. Afin d'assurer la surveillance des ordonnances du Tribunal, le législateur lui a donné, à l'art. 106 de la LC, le pouvoir d'annuler ou de modifier ses ordonnances à la demande du directeur ou de la personne visée par l'ordonnance en question. Toutefois, le législateur n'a pas inclus dans la LC elle-même un mécanisme permettant d'assurer le respect des ordonnances du Tribunal.

L'intimée soutient que l'art. 74 de la LC, selon lequel commet une infraction quiconque viole ou transgresse une ordonnance du Tribunal, revient à toutes fins utiles à accorder un pouvoir de punir l'outrage résultant de la violation des ordonnances rendues en vertu de la partie VIII. Je ne suis pas d'accord. Tout d'abord, l'art. 74 de la LC, contrairement aux par. 33(7) et 34(6) de la LC qui s'appliquent aux injonctions provisoires et aux ordonnances d'interdiction, vise à punir les violations et non pas à assurer le respect. Il prescrit une amende et une peine d'emprisonnement précises et ne permet pas le même genre de souplesse que dans le cas des procédures pour outrage. Il est essentiellement rétrospectif et non pas prospectif. En outre, c'est une cour criminelle et non pas le Tribunal qui instruira une accusation portée en vertu de l'art. 74 de la LC. L'expertise du Tribunal est perdue dans le cas de procédures fondées sur l'art. 74 de la LC.

action, if the expertise of the Tribunal is not available at the enforcement stage. Given the complexity of orders under Part VIII, monitoring their application could not be made a completely separate process, before a court of general or criminal jurisdiction, without a corresponding loss of effectiveness.

Moreover, a duality of criminal and civil remedies against a breach of an order is found in other areas, where criminal provisions similar to s. 74 CA protect the orders of an inferior tribunal created by Parliament. Yet Parliament, in these other areas, has also provided for the filing of their orders with the Federal Court to ensure compliance (see the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, ss. 13 and 32, and the *Oil and Gas Production and Conservation Act*, R.S.C., 1985, c. O-7, ss. 13 and 62). Section 74 CA is not an adequate substitute for contempt proceedings for breaches of orders of the Tribunal.

This cursory examination of the CA shows that Parliament intended the Tribunal to oversee Part VIII and that Parliament was strongly concerned with long-term compliance with the CA, in both its criminal and civil parts. The CA itself, however, does not make any provision for the enforcement of the orders of the Tribunal through contempt or similar proceedings.

C. Section 8 of the Competition Tribunal Act

Section 8 CTA complements the CA. The attention of this Court has been drawn to other federal statutes which contain provisions similar in wording to parts of s. 8 CTA, in particular to s. 8(2) CTA. None of these provisions, however, is similar to the three subsections of s. 8 CTA taken as a

S'il est seulement possible de prouver la violation d'une ordonnance au moyen d'un processus d'une complexité comparable à la délivrance de l'ordonnance, comme c'est souvent le cas, certaines violations pourront bien échapper à l'examen et à un redressement si on ne peut recourir à l'expertise du Tribunal au stade de l'exécution. Vu la complexité des ordonnances fondées sur la partie VIII, il n'était pas possible de faire de la surveillance de leur exécution un processus entièrement distinct, devant une cour de juridiction générale ou criminelle, sans qu'il n'y ait une perte d'efficacité correspondante.

Par ailleurs, il existe une dualité de recours civils et criminels, en cas de violation d'une ordonnance, dans d'autres domaines où des dispositions criminelles semblables à l'art. 74 de la LC protègent les ordonnances d'un tribunal inférieur créé par le législateur. Toutefois, le législateur a également, dans ces autres domaines, prévu le dépôt des ordonnances à la Cour fédérale pour en assurer le respect (voir la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 13 et 32, et la *Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz*, L.R.C. (1985), ch. O-7, art. 13 et 62). L'article 74 de la LC ne constitue pas un substitut adéquat aux procédures pour outrage résultant de la violation des ordonnances du Tribunal.

Il ressort de cet examen rapide de la LC que le législateur a voulu que le Tribunal surveille l'application de la partie VIII et qu'il se préoccupait beaucoup de l'observance à long terme de la LC, qu'il s'agisse de ses dispositions pénales ou civiles. Toutefois, la LC elle-même ne contient aucune disposition relative à l'exécution des ordonnances du Tribunal au moyen de procédures pour outrage ou d'autres procédures semblables.

C. L'article 8 de la Loi sur le Tribunal de la concurrence

L'article 8 de la LTC complète la LC. On a souligné à notre Cour l'existence d'autres lois fédérales qui contiennent des dispositions dont le texte est semblable à certaines parties de l'art. 8 de la LTC, en particulier à son par. 8(2). Toutefois, aucune de ces dispositions n'est semblable à l'en-

whole. Moreover, all of the statutes in which these provisions are found offer schemes different from that of the CA and CTA, inasmuch as the issue of enforcement through contempt proceedings does not arise in any of them. Either they provide for a particular enforcement mechanism, through filing of the Tribunal's order with the Federal Court, or the relief granted by the Tribunal is self-executory in nature. In other cases, the Tribunal only has powers of recommendation. Section 8 CTA is thus unique, and it must be interpreted in light of its wording and its context.

1. Section 8(1)

Section 8(1) CTA, the basis of the Tribunal's jurisdiction, reads as follows:

8. (1) The Tribunal has jurisdiction to hear and determine all applications made under Part VIII of the *Competition Act* and any matters related thereto.

8. (1) Le Tribunal entend les demandes qui lui sont présentées en application de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* de même que toute question s'y rattachant.

The core of the Tribunal's jurisdiction is the hearing and determination of Part VIII applications. When both versions are read together, it becomes apparent that the additional powers conferred by the phrase "any matters related thereto"/"toute question s'y rattachant" pertain to the applications, and not to the hearing and determination of the applications. In English, the phrase "any matters related thereto" may refer to the applications or to their hearing and determination, though, to my mind, the latter reading is constrained and does not reflect the natural meaning of the words, namely: "... hear and determine all applications made under Part VIII of the *Competition Act* and hear and determine all matters related to the applications". In French, "s'y rattachant" can only refer to the noun "demandes", and not to the verb

semble des trois paragraphes de l'art. 8 de la LTC. De plus, toutes les lois dans lesquelles se trouvent ces dispositions présentent des régimes différents de celui de la LC et de la LTC, en ce sens que la question de l'exécution au moyen de procédures pour outrage n'est soulevée dans aucune d'elles. Soit qu'elles prévoient un mécanisme particulier d'exécution par dépôt de l'ordonnance du Tribunal à la Cour fédérale, soit que le redressement accordé par le Tribunal est de nature auto-exécutoire. Dans d'autres cas, le Tribunal n'a que des pouvoirs de recommandation. L'article 8 de la LTC est donc unique et il doit être interprété en fonction de sa formulation et de son contexte.

1. Le paragraphe 8(1)

Voici le texte du par. 8(1) qui est le fondement de la compétence du Tribunal:

8. (1) Le Tribunal entend les demandes qui lui sont présentées en application de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* de même que toute question s'y rattachant.

8. (1) The Tribunal has jurisdiction to hear and determine all applications made under Part VIII of the *Competition Act* and any matters related thereto.

La compétence essentielle du Tribunal est d'entendre les demandes fondées sur la partie VIII. Lorsque les deux versions sont lues ensemble, il devient évident que les pouvoirs additionnels que confère l'expression «toute question s'y rattachant»/«any matters related thereto» se rapportent aux demandes et non à leur audition. En anglais, l'expression «any matters related thereto» peut viser les demandes ou leur audition quoique, selon moi, cette dernière interprétation soit forcée et ne reflète pas le sens naturel des mots, c'est-à-dire: «... hear and determine all applications made under Part VIII of the *Competition Act* and hear and determine all matters related to the applications». En français, l'expression «s'y rattachant» ne peut viser que le substantif «demandes» et non le verbe «entend», sinon la clause se lirait ainsi:

“entend”, or otherwise the clause would read “toute question se rattachant aux auditions”. Section 8(1) CTA therefore confers on the Tribunal jurisdiction not only over the hearing and determination of applications, but also over related matters. The jurisdiction of the Tribunal does not terminate upon the determination of an application, as the respondent argues, but it may encompass other matters related to the application, such as the enforcement of an order made pursuant to the application.

Beyond the natural grammatical construction of s. 8(1) CTA, this interpretation is also supported by other considerations. The respondent claimed that the phrase “any matters related thereto” essentially added to the Tribunal’s jurisdiction various ancillary matters that may arise in the course of the hearing of an application. Such an interpretation would, in my opinion, fail to give its full meaning to s. 8(1) CTA. It is an established principle of common law, codified to a certain extent in s. 31 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, that “[t]he powers conferred by an enabling statute include not only such as are expressly granted but also, by implication, all powers which are reasonably necessary for the accomplishment of the object intended to be secured” (*Halsbury’s Laws of England*, vol. 44, 4th ed., para. 934, p. 586; see also P.-A. Côté, *supra*, at pp. 76-77). This principle has been recently applied in *Canada (Director of Investigation and Research under the Combines Investigation Act) v. Newfoundland Telephone Co.*, [1987] 2 S.C.R. 466, and in a line of cases from the Federal Court of Appeal, starting with *Interprovincial Pipe Line Ltd. v. National Energy Board*, [1978] 1 F.C. 601 (C.A.). Since the Tribunal has jurisdiction to hear and determine Part VIII applications, the common law would have conferred upon it jurisdiction over incidental and ancillary matters arising in the course of the hearing and determination. No need would arise to add the phrase “and any matters related thereto”. Since this phrase should be given some meaning, it should be taken as a grant of jurisdiction over matters related to Part VIII applications, but arising outside of the hearing and determination of these applications. These matters may include for

«toute question se rattachant aux auditions». Par conséquent, le par. 8(1) de la LTC confère compétence au Tribunal non seulement en ce qui concerne l’audition des demandes, mais également à l’égard de questions connexes. La compétence du Tribunal ne prend pas fin lorsqu’il statue sur une demande, comme le soutient l’intimée, mais elle peut englober d’autres questions relatives à la demande, comme l’exécution d’une ordonnance rendue conformément à la demande.

Outre l’interprétation grammaticale naturelle du par. 8(1) de la LTC, il y a d’autres facteurs qui appuient cette interprétation. L’intimée soutient que l’expression «toute question s’y rattachant» ajoute en somme à la compétence du Tribunal diverses questions accessoires rattachées à l’audition même d’une demande. À mon avis, une telle interprétation ne donnerait pas son plein sens au par. 8(1) de la LTC. Selon un principe bien établi en common law et codifié dans une certaine mesure à l’art. 31 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, [TRADUCTION]«[l]es pouvoirs que confère une loi habilitante comprennent non seulement ceux qui sont expressément accordés mais également, par déduction, tous les pouvoirs qui sont raisonnablement nécessaires à la réalisation de l’objectif visé» (*Halsbury’s Laws of England*, vol. 44, 4^e éd., par. 934, p. 586; voir également P.-A. Côté, *op. cit.*, à la p. 84). Ce principe a été appliqué récemment dans l’arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions) c. Newfoundland Telephone Co.*, [1987] 2 R.C.S. 466, et dans une série d’arrêts de la Cour d’appel fédérale à compter de *Interprovincial Pipe Line Ltd. c. Office national de l’énergie*, [1978] 1 C.F. 601 (C.A.). Vu que le Tribunal est compétent pour entendre les demandes fondées sur la partie VIII, la common law lui aurait conféré compétence à l’égard des questions accessoires et subsidiaires qui sont soulevées au cours de l’audition. Il ne serait pas nécessaire d’ajouter l’expression «toute question s’y rattachant». Puisqu’il faut donner un sens à cette expression, elle devrait être interprétée comme attribuant compétence sur les questions qui se rapportent aux demandes fondées sur la par-

instance the enforcement of the orders made under Part VIII.

2. Section 8(2)

While s. 8(1) *CTA* extends the jurisdiction of the Tribunal to all matters related to applications under Part VIII *CA* and gives jurisdictional foundation to the power of the Tribunal over contempt for breaches of its orders, s. 8(2) *CTA* expressly confers upon it the powers of a superior court with respect to the enforcement of its orders. Section 8(2) *CTA* displaces the common law presumption. It reads as follows:

8. ...

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

8. ...

(2) Le Tribunal a, pour la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins, ainsi que pour la production et l'examen des pièces, l'exécution de ses ordonnances et toutes autres questions relevant de sa compétence, les attributions d'une cour supérieure d'archives.

The position of the phrase "other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction"/"toutes autres questions relevant de sa compétence" in this paragraph leads to the conclusion that the enumerated powers come within the jurisdiction of the Tribunal as well. Section 8(2) confirms and consolidates the jurisdiction of the Tribunal. In the context of s. 8(2), the words "enforcement of its orders" coupled with the phrase "necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction" cannot be read otherwise than as a

tie VIII, mais qui surviennent en dehors de l'audition de ces demandes. Ces questions peuvent comprendre, par exemple, l'exécution des ordonnances fondées sur la partie VIII.

2. Le paragraphe 8(2)

Alors que le par. 8(1) de la *LTC* étend la compétence du Tribunal à toutes les questions relatives aux demandes fondées sur la partie VIII de la *LC* et donne un fondement juridictionnel au pouvoir que possède le Tribunal en matière d'outrage résultant de la violation de ses ordonnances, le par. 8(2) de la *LTC* lui confère expressément les pouvoirs d'une cour supérieure en ce qui a trait à l'exécution de ses ordonnances. Le paragraphe 8(2) écarte la présomption de common law. En voici le texte:

8. ...

(2) Le Tribunal a, pour la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins, ainsi que pour la production et l'examen des pièces, l'exécution de ses ordonnances et toutes autres questions relevant de sa compétence, les attributions d'une cour supérieure d'archives.

8. ...

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

La position, dans ce paragraphe, de l'expression «toutes autres questions relevant de sa compétence»/«other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction» amène à conclure que les pouvoirs énumérés relèvent également de la compétence du Tribunal. Le paragraphe 8(2) confirme et consolide la compétence du Tribunal. Dans le contexte du par. 8(2), les termes «exécution de ses ordonnances» conjugués à l'expression «relevant de sa compétence» ne peuvent signifier autre chose que l'attribution au Tribunal des pou-

grant to the Tribunal of the powers of a superior court of record with respect to the enforcement of its orders, which includes the power over contempt for breaches of its orders.

3. Section 8(3)

This conclusion is further supported by s. 8(3) *CTA*, which requires that the judicial member of the Tribunal concur in a finding of contempt and in the consequences attached to this contempt by the Tribunal. While s. 8(3) *CTA* makes express reference to contempt, this reference as such is not indicative of the powers of the Tribunal, since all inferior courts have power over contempt *in facie*. Section 8(3), though, is unique to the *CTA*. No other federal statute contains a similar provision. Inferior tribunals, whose members are seldom all lawyers or judges, may generally find persons in contempt *in facie* and punish them without the need for judicial endorsement (this is implicit in *CBC, supra*). It would seem somewhat incongruous that the Tribunal be subject to such a unique requirement if it only had power over contempt *in facie*, like others. Section 8(3), because of this unique requirement, is indicative of the intention of Parliament to give the Tribunal contempt powers going beyond those which an inferior tribunal would ordinarily exercise.

D. *Conclusions on the Interpretation of the CA and CTA*

In summary, I find that s. 8 *CTA*, when given its normal meaning in the context of the *CA* and *CTA*, gives the Tribunal power over contempt for breaches of its orders. No issue arises in this case nor was raised as to criminal contempt. The governing statutes in this case distinguish it from *CBC, supra*. There s. 12 of the *Public Inquiry Commission Act*, the statutory provision purportedly conferring *ex facie* contempt powers upon the Quebec Police Commission, only contained one

voirs d'une cour supérieure d'archives en ce qui a trait à l'exécution de ses ordonnances, ce qui comprend le pouvoir en matière d'outrage résultant de la violation de ses ordonnances.

3. Le paragraphe 8(3)

Cette conclusion trouve également appui dans le par. 8(3) de la *LTC* qui exige qu'un membre du Tribunal qui soit juge souscrive à la conclusion d'outrage et aux conséquences que le Tribunal attache à cet outrage. Bien que le par. 8(3) de la *LTC* mentionne expressément l'outrage, cette mention comme telle n'indique pas les pouvoirs que possède le Tribunal, puisque tous les tribunaux inférieurs ont un pouvoir en matière d'outrage commis en leur présence. Toutefois, le par. 8(3) ne se retrouve que dans la *LTC*. Aucune autre loi fédérale ne contient une disposition semblable. Les tribunaux inférieurs, dont les membres sont rarement tous des avocats ou des juges, peuvent généralement déclarer des personnes coupables d'outrage commis en leur présence et les punir sans qu'aucune approbation judiciaire ne soit nécessaire (ce qui est implicite dans l'arrêt *Société Radio-Canada, précité*). Il semblerait quelque peu incongru que le Tribunal soit assujéti à une exigence aussi exceptionnelle s'il ne détenait, comme d'autres tribunaux, que la compétence en matière d'outrage commis en sa présence. Le paragraphe 8(3), en raison de cette exigence exceptionnelle, est une indication de l'intention du législateur de conférer au Tribunal des pouvoirs en matière d'outrage qui sont plus étendus que ceux qu'un tribunal inférieur exercerait normalement.

D. *Conclusions sur l'interprétation de la LC et de la LTC*

Bref, je conclus que si on lui donne son sens normal dans le contexte de la *LC* et de la *LTC*, l'art. 8 de la *LTC* confère au Tribunal un pouvoir de punir l'outrage résultant de la violation de ses ordonnances. Aucune question n'est ou n'a été soulevée en l'espèce concernant l'outrage criminel. Les dispositions législatives pertinentes distinguent cette affaire de l'arrêt *Société Radio-Canada, précité*. Dans cet arrêt, l'art. 12 de la *Loi des commissions d'enquête*, la disposition invo-

phrase that could extend to contempt *ex facie* ("contempt of the commissioners or of their office"), and it was among a list of cases of contempt *in facie*. Beetz J. concluded that this phrase did not extend to contempt *ex facie*. Here, the issue is narrower: only the power over civil contempt for breaches of orders is at stake. Moreover, the CA and CTA show that Parliament directed its mind to the enforcement of the orders made under the CA. Section 8 does not differentiate between types of orders, and neither does it limit the meaning of "order" in the same fashion as former s. 17 of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23. Rather, "order" is used by Parliament throughout Part VIII CA to designate the decisions of the Competition Tribunal pursuant to applications under that part. It is in my view incorrect and inappropriate to ignore the meaning given by Parliament to "orders" of the Tribunal in the overall scheme of the CA and CTA. The legislative scheme creates a need for the Tribunal to address the enforcement of its orders. Section 8 CTA, as was expounded above, sets out the jurisdiction and powers of the Tribunal in general terms, and its normal meaning is broad and clear. It is an express statement that the powers of the Tribunal include the contempt powers of a superior court for the enforcement of its orders. These include orders under Part VIII CA, which are central to its mandate.

On the level of principle, while Beetz J. in *CBC* legitimately feared that the Quebec Police Commission through a power over contempt *ex facie* might get involved "in areas which are practically impossible to define in terms of jurisdiction and completely foreign to its own area of jurisdiction" (p. 638) and encroach upon the jurisdiction of superior courts, these obstacles do not arise here. The power at issue here is narrower, and it can

quée pour conférer à la Commission de police du Québec des pouvoirs en matière d'outrage commis hors sa présence, ne contenait qu'une seule expression qui pouvait viser l'outrage commis hors la présence du tribunal («mépris à l'égard des commissaires ou de leurs fonctions»), et cette expression faisait partie d'une liste de cas d'outrage commis en présence du tribunal. Le juge Beetz a conclu que cette expression ne visait pas l'outrage commis hors la présence de la Commission. En l'espèce la question est plus restreinte: seul le pouvoir en matière d'outrage civil résultant de la violation d'ordonnances est en jeu. De plus, la LC et la LTC montrent que le législateur s'est préoccupé de l'exécution des ordonnances fondées sur la LC. L'article 8 ne fait aucune distinction entre les genres d'ordonnances et il ne limite pas non plus le sens du mot «ordonnance» comme le faisait l'ancien art. 17 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, ch. C-23. Au contraire, le législateur emploie le mot «ordonnance», dans la partie VIII de la LC, pour désigner les décisions que rend le Tribunal de la concurrence au sujet des demandes fondées sur cette partie. J'estime qu'il n'est ni juste ni approprié d'ignorer le sens que le législateur donne aux «ordonnances» du Tribunal dans le régime global de la LC et de la LTC. Le régime législatif exige que le Tribunal s'occupe de l'exécution de ses ordonnances. L'article 8 de la LTC, encore une fois, énonce la compétence et les pouvoirs du Tribunal en termes généraux et son sens normal est large et clair. Il déclare expressément que les pouvoirs du Tribunal comprennent ceux que possède une cour supérieure en matière d'outrage, aux fins de l'exécution de ses ordonnances. Ces dernières comprennent les ordonnances fondées sur la partie VIII de la LC qui sont l'essentiel de son mandat.

En principe, bien que le juge Beetz, dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, ait légitimement craint que la Commission de police du Québec soit, par un pouvoir en matière d'outrage commis hors sa présence, entraînée «dans des domaines pratiquement impossibles à définir en termes de juridiction et complètement étrangers à celui de sa juridiction propre» (p. 638) et empiète sur la compétence des cours supérieures, ces obstacles ne se présentent

safely be left to the Tribunal to deal with breaches of its dispositive orders, since they involve the examination of issues analogous to those arising when the order was first issued, and are similarly circumscribed. In terms of expertise, the Tribunal is in fact better suited than a superior court to decide these matters. In comparison, the Commission in *CBC* only enjoyed powers of inquiry. For the Commission to rule on a contempt for breach of a non-publication order would have involved, first of all, a decision as opposed to a recommendation, and secondly, consideration of matters extraneous to the inquiry itself, i.e., the publication of a photograph of a witness (see *CBC*, at pp. 640-41). The Commission would have been outside of both its function and its field of expertise.

Furthermore, while the Commission's inquiry resulted from a particular mandate limited in time and scope, here the Tribunal is given a broad role in the continuous operation of the CA. The Tribunal has already made and will make numerous orders under Part VIII CA. It is integrated within the federal court system, and its decisions are subject to appeal as if they emanated from the Federal Court, Trial Division (s. 13 CTA). It is not set apart or its decisions protected by any privative clause. Even if the Tribunal exercises powers that at common law belong to a superior court, it is still subject to full review by the Federal Court of Appeal. The Tribunal has none of the characteristics that would inspire fear for the integrity of the powers of superior courts.

E. Constitutional Considerations

Until it came to this Court, this case had centred on interpretation. At the end of its factum, the respondent briefly raises the constitutionality of s. 8 CTA, should it purport to confer upon the Tri-

pas en l'espèce. Le pouvoir en cause ici est plus restreint et on peut sans crainte laisser au Tribunal le soin de connaître des violations de ses ordonnances décisives, étant donné qu'elles comportent l'examen de questions analogues à celles pertinentes à la délivrance de l'ordonnance et qu'elles sont limitées de la même manière. Sur le plan de l'expertise, le Tribunal est en fait mieux placé qu'une cour supérieure pour trancher ces questions. En comparaison, la Commission dans l'arrêt *Société Radio-Canada* ne disposait que de pouvoirs d'enquête. Pour que la Commission se prononce relativement à un outrage résultant de la violation d'une ordonnance de non-publication, il aurait fallu premièrement qu'il y ait une décision au lieu d'une recommandation et, deuxièmement, que l'on examine des questions qui n'avaient rien à voir avec l'enquête elle-même, c.-à-d. la publication de la photographie d'un témoin (voir *Société Radio-Canada*, aux pp. 640 et 641). La Commission serait sortie du cadre de ses fonctions et de son domaine d'expertise.

En outre, alors que l'enquête de la Commission découlait d'un mandat particulier dont la durée et la portée étaient limitées, le Tribunal, en l'espèce, se voit conférer un vaste rôle relativement à l'application continue de la LC. Le Tribunal a déjà rendu un grand nombre d'ordonnances fondées sur la partie VIII de la LC et il en rendra de nombreuses autres. Il est intégré dans le système de tribunaux fédéraux et ses décisions font l'objet d'appels tout comme si elles émanaient de la Section de première instance de la Cour fédérale (art. 13 de la LTC). Il ne fait pas bande à part et ses décisions ne sont pas protégées par une clause privative. Même si le Tribunal exerce des pouvoirs qui, en common law, appartiennent à une cour supérieure, il est quand même entièrement assujéti au contrôle de la Cour d'appel fédérale. Le Tribunal ne possède aucune des caractéristiques qui feraient craindre pour l'intégrité des pouvoirs des cours supérieures.

E. Considérations constitutionnelles

Avant que notre Cour n'en soit saisie, cette affaire ne portait que sur une question d'interprétation. À la fin de son mémoire, l'intimée a brièvement soulevé la question de la constitutionnalité de

bunual power over contempt for breaches of its orders. Both parties addressed the issue more thoroughly in oral argument.

At the outset, the applicability to Parliament of the case law of this Court regarding s. 96 of the *Constitution Act, 1867* comes into question. I will not rule on this point, since I am of the opinion that, even if s. 96 of the *Constitution Act, 1867* limited the powers of Parliament in the same manner and to the same extent as it limits the powers of provincial legislatures, it would have been respected in this case.

Re Residential Tenancies Act, 1979, [1981] 1 S.C.R. 714 (hereinafter *Residential Tenancies*), has established a three-step analytic approach to s. 96 of the *Constitution Act, 1867* problems. This approach was further developed and refined in *Sobeys Stores Ltd. v. Yeomans*, [1989] 1 S.C.R. 238 (hereinafter *Sobeys*), and in *Reference re Young Offenders Act (P.E.I.)*, [1991] 1 S.C.R. 252. In *CBC, supra*, although the three-step analytic framework of *Residential Tenancies* had not yet been articulated, this Court made in substance the same inquiry. For the majority, Beetz J. held that the National Assembly could not validly confer upon the Quebec Police Commission power over contempt *ex facie curiae*, since this came within the jurisdiction of superior courts in 1867, and these powers were not an integral part of the mandate of the Commission (at pp. 639-41).

1. Historical Inquiry

The parties have advanced two different characterizations of the powers of the Tribunal for the purposes of the historical inquiry. The appellants have characterized them as powers in relation to competition law, while the respondent has narrowed them to powers over contempt *ex facie curiae*. This type of conflict between a broader and a narrower characterization is not atypical in s. 96

l'art. 8 de la *LTC*, s'il devait conférer au Tribunal un pouvoir en matière d'outrage résultant de la violation de ses ordonnances. Les deux parties ont traité la question de manière plus approfondie lors des plaidoiries.

Au départ, se pose la question de l'applicabilité au Parlement de la jurisprudence de notre Cour concernant l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Je ne trancherai pas cette question puisque je suis d'avis que, même si l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* limitait les pouvoirs du Parlement de la même manière et dans la même mesure qu'il limite les pouvoirs des législatures provinciales, cet article aurait été respecté en l'espèce.

Le Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle, [1981] 1 R.C.S. 714 (ci-après le *Renvoi sur la location résidentielle*), a établi une analyse en trois volets des problèmes soulevés par l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette analyse a été élaborée davantage et précisée dans l'arrêt *Sobeys Stores Ltd. c. Yeomans*, [1989] 1 R.C.S. 238 (ci-après l'arrêt *Sobeys*) et dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les jeunes contrevenants (Î.-P.-É.)*, [1991] 1 R.C.S. 252. Dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, bien que l'analyse en trois volets du *Renvoi sur la location résidentielle* n'ait pas encore été énoncée, notre Cour a essentiellement effectué le même examen. Le juge Beetz a conclu, au nom de la majorité, que l'Assemblée nationale ne pouvait valablement conférer à la Commission de police du Québec un pouvoir en matière d'outrage commis hors sa présence puisque ce pouvoir relevait de la compétence des cours supérieures en 1867 et que ces pouvoirs ne faisaient pas partie intégrante du mandat de la Commission (aux pp. 639 à 641).

1. Examen du point de vue historique

Les parties ont proposé deux qualifications différentes des pouvoirs du Tribunal aux fins de l'examen du point de vue historique. Les appelants les ont qualifiés de pouvoirs relatifs au droit en matière de concurrence, tandis que l'intimée les a restreints à des pouvoirs en matière d'outrage commis hors la présence du tribunal. Ce genre de conflit entre une qualification large et une qualifica-

of the *Constitution Act, 1867* cases. Wilson J. discussed it in *Sobeys, supra*, at p. 254:

Viewed against this background the first step of the *Residential Tenancies* test, which is drawn from the "inferior court" cases, represents a kind of threshold test, a method of deciding whether, in a formal sense, s. 96 has been violated at all. The second and third steps serve to validate some legislative schemes despite the fact that they trench on the traditional jurisdiction of s. 96 courts. The purposes of s. 96 require a strict, that is to say a narrow, approach to characterization at the first stage. Given what I have to say below on concurrent superior/inferior court jurisdiction at Confederation, any other approach would potentially open the door to large accretions of jurisdiction and thereby defeat the purposes of the constitutional provision. [Emphasis in original.]

Wilson J. then defined the jurisdiction given to the Nova Scotia Labour Standards Tribunal by s. 67A of the *Labour Standards Code*, S.N.S. 1972, c. 10, as jurisdiction over unjust dismissal, as opposed to employer/employee relations or labour standards.

I will follow this approach. I am not unmindful that, in *CBC, supra*, Beetz J. faced the same problem to a certain extent. He could proceed to his analysis on the basis either of the Commission's power to prohibit publication or of its power over contempt *ex facie curiae*. He chose the latter at p. 640, since it was more consistent with the crux of the case. Similarly, here, a characterization of the impugned powers as pertaining to competition law would mask in its generality the essence of the case. Should the appellants' proposed characterization be retained, the inquiry would really bear on the overall jurisdiction conferred upon the Tribunal through Part VIII CA and s. 8 CTA. The jurisdiction of the Tribunal over civil contempt for

tion étroite n'est pas atypique dans les affaires relatives à l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le juge Wilson en a discuté dans l'arrêt *Sobeys*, précité, à la p. 254:

Considéré sous cet angle, le premier volet du critère du *Renvoi sur la location résidentielle*, qui est tiré de la jurisprudence portant sur les «tribunaux inférieurs», représente une sorte de critère préliminaire, un moyen de décider si, dans un sens formel, l'art. 96 a effectivement été violé. Le deuxième et le troisième volets servent à valider certains régimes législatifs en dépit du fait qu'ils empiètent sur la compétence traditionnelle des cours visées à l'art. 96. Pour les fins de l'art. 96, il est nécessaire d'adopter un point de vue strict, c'est-à-dire étroit, en matière de qualification à la première étape. Étant donné ce que j'ai à dire plus loin sur la compétence concurrente des cours supérieures et des tribunaux inférieurs à l'époque de la Confédération, tout autre point de vue risquerait d'ouvrir la porte à d'importantes augmentations de compétence, ce qui irait à l'encontre des fins recherchées par la disposition constitutionnelle [Souligné dans l'original.]

Le juge Wilson a ensuite défini la compétence conférée au Labour Standards Tribunal de la Nouvelle-Écosse par l'art. 67A du *Labour Standards Code*, S.N.S. 1972, ch. 10, comme une compétence portant sur le congédiement abusif plutôt que sur les rapports employeur-employé ou les normes du travail.

J'adopte ce point de vue. Je ne suis pas indifférent au fait que dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, le juge Beetz a dans une certaine mesure été confronté au même problème. Il pouvait faire son analyse en fonction du pouvoir de la Commission d'interdire la publication ou encore en fonction de son pouvoir en matière d'outrage commis hors sa présence. Il a choisi ce dernier, à la p. 640, étant donné qu'il était plus compatible avec le nœud de l'affaire. De même, en l'espèce, une qualification des pouvoirs contestés comme se rapportant au droit en matière de concurrence masquerait, en raison de sa généralité, l'essentiel de l'affaire. Si la qualification que proposent les appelants devait être retenue, l'examen porterait réellement sur la compétence globale conférée au Tribunal par la partie VIII de la LC et l'art. 8 de la LTC. Ce qui

breaches of its orders, and not its overall jurisdiction over Part VIII CA, is at issue here.

The appellants have also submitted that such a characterization would place too much emphasis on the remedial aspects of the Tribunal's jurisdiction over its substantive aspects, contrary to the judgment of Wilson J. in *Sobeys, supra*, at p. 267. The appellants may be right, had the characterization been "jurisdiction over imprisonment" or "jurisdiction over fines". These focus unduly on the remedy ordered by the Court and neglect the substantive grounds for ordering it. As Wilson J. put it in *Sobeys, supra*, at p. 255, to retain them "would be to freeze the jurisdiction of [s. 96] courts at 1867 by a technical analysis of remedies". Characterization as "jurisdiction over civil contempt for breaches of the tribunal's orders" corresponds to the actual debate in this case while not falling into the trap of technical, remedy-oriented analysis.

Contempt over breaches of a tribunal's orders is a species of contempt *ex facie curiae*, and as such, following *CBC, supra*, it fell within the purview of s. 96 courts at the time of Confederation. I will therefore proceed to the second and third stages of the inquiry.

2. Judicial Function

In *Residential Tenancies*, Dickson J., at p. 743, outlined the distinguishing features of a judicial function:

... the hallmark of a judicial power is a *lis* between parties in which a tribunal is called upon to apply a recognized body of rules in a manner consistent with fairness and impartiality. The adjudication deals primarily with

est en litige ici, c'est la compétence du Tribunal en matière d'outrage civil résultant de la violation de ses ordonnances et non pas sa compétence globale à l'égard de la partie VIII de la LC.

Les appelants ont également soutenu qu'une telle qualification accorderait trop d'importance aux aspects curatifs de la compétence du Tribunal par rapport à ses aspects fondamentaux, contrairement à ce qu'a écrit le juge Wilson dans l'arrêt *Sobeys*, précité, à la p. 267. Les appelants auraient pu avoir raison si on l'avait qualifiée de «compétence en matière de peines d'emprisonnement» ou de «compétence en matière d'amendes». Ces qualifications mettent indûment l'accent sur le redressement ordonné par la cour et négligent les raisons fondamentales qui justifient de l'ordonner. Comme le juge Wilson l'a dit dans l'arrêt *Sobeys*, précité, à la p. 255, le fait de les retenir «figerait la compétence de ces tribunaux [visés à l'art. 96] à ce qu'elle était en 1867 par une analyse formaliste des recours». La qualification de «compétence en matière d'outrage civil résultant de la violation des ordonnances du tribunal» correspond au débat réel en l'espèce tout en évitant le piège de l'analyse formaliste axée sur les recours.

L'outrage résultant de la violation des ordonnances d'un tribunal constitue un genre d'outrage commis hors la présence du tribunal et, à ce titre, d'après l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, il relève de la compétence des cours visées à l'art. 96 à l'époque de la Confédération. Je vais donc passer aux deuxième et troisième étapes de l'examen.

2. La fonction judiciaire

Dans le *Renvoi sur la location résidentielle*, le juge Dickson décrit, à la p. 743, les caractéristiques distinctives d'une fonction judiciaire:

... la marque d'un pouvoir judiciaire est l'existence d'un litige entre des parties dans lequel un tribunal est appelé à appliquer un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité. La déci-

the rights of the parties to the dispute, rather than considerations of the collective good of the community as a whole.

The appellants relied on this passage in their submission that the Tribunal does not fulfil an adjudicative function, as it really seeks to mediate the interests of the collectivity, in ensuring the proper functioning of the economy according to a competitive model, with the rights of the individual parties. Indeed the Director does not represent before the Tribunal the interests of any particular party, but rather the interests of the general public in the application of the CA and in the furtherance of its policy objectives.

The Tribunal, however, disposes of the applications under Part VIII CA in a judicial manner. One should beware of trying to pigeonhole the role of the Tribunal within a "judicial" or "administrative" model. This Court has since long warned of the dangers of relying on too tight a dichotomy between these models of decision (*Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, at p. 325). Nevertheless the decisions of the Tribunal, if anything, come much closer to a judicial model than to any other model. The Tribunal is presented with evidence in an adversarial fashion, and it must decide in favour of the Director or in favour of the defendant. The structure of the CA and CTA bears some similarities to the structure of labour standards adjudication in Nova Scotia, examined in *Sobeys, supra*, where Wilson J., at pp. 274-75, observed a separation of "administrative" and "judicial" functions between a director and a tribunal, respectively.

Courts which have addressed this issue have found that the Tribunal proceeds judicially (see Iacobucci C.J. (as he then was) in *American Airlines, Inc. v. Canada (Competition Tribunal)*, [1989] 2 F.C. 88 (C.A.), at pp. 97-98, aff'd [1989] 1 S.C.R. 236). I agree, and my conclusion is further strengthened by the particular nature of contempt proceedings, where of all matters within the

sion porte d'abord sur les droits des parties au litige plutôt que sur l'examen du bien-être de la collectivité.

a Les appelants se sont fondés sur ce passage pour appuyer leur argument selon lequel le Tribunal n'exerce pas une fonction décisionnelle puisqu'en assurant le bon fonctionnement de l'économie selon un modèle de concurrence, il cherche réellement à servir de médiateur entre les intérêts de la collectivité et les droits des particuliers. En fait, le directeur représente non pas les intérêts d'une partie en particulier devant le Tribunal, mais plutôt les intérêts qu'a le grand public dans l'application de la LC et dans la réalisation de ses objectifs de principe.

d Toutefois, le Tribunal statue d'une manière judiciaire sur les demandes fondées sur la partie VIII de la LC. Il faut se garder d'essayer de circonscrire le rôle du Tribunal dans un modèle «judiciaire» ou «administratif». Notre Cour a depuis longtemps mis en garde contre les dangers de se fonder sur une distinction trop stricte entre ces modèles de décision (*Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, à la p. 325). On peut dire, néanmoins, que les décisions du Tribunal s'apparentent davantage au modèle judiciaire qu'à tout autre modèle. Le Tribunal reçoit la preuve dans un cadre contradictoire et il doit trancher en faveur du directeur ou du défendeur. Le régime de la LC et de la LTC présente certaines ressemblances avec le régime de décision en matière de normes du travail en Nouvelle-Écosse, examiné dans l'arrêt *Sobeys*, précité, où le juge Wilson note, aux pp. 274 et 275, une séparation entre les fonctions «administratives» et «judiciaires» d'un directeur et d'un tribunal, respectivement.

i Les tribunaux qui ont examiné cette question ont conclu que le Tribunal exerce ses fonctions de manière judiciaire (voir le juge en chef Iacobucci (maintenant juge de notre Cour), dans l'arrêt *American Airlines, Inc. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1989] 2 C.F. 88 (C.A.), aux pp. 97 et 98, conf. par [1989] 1 R.C.S. 236). Je fais mienne cette opinion et cette conclusion s'impose

Tribunal's jurisdiction the debate will likely be the most adversarial.

3. Institutional Setting

A substantial portion of these reasons has already been devoted to showing how the Tribunal is an integral part of the framework created by the CA and CTA. Within this framework, the Tribunal is the judicial authority in charge of the civil parts of the CA. Furthermore, the CA and CTA show how Parliament specifically provided for the enforcement of orders made under the CA. In the context of competition law, particularly of Part VIII CA, where the subject-matter lies largely in the realm of contractual relationships, effective enforcement of orders is essential, for fear of seeing these orders circumvented through elaborate relational arrangements which, although on the surface innocuous, effectively create the same obstacles that the orders sought to remove. Only a specialized tribunal such as the Tribunal can properly ensure the enforcement of the orders it makes. Because of the institutional setting, the jurisdiction conferred by s. 8 CTA upon the Tribunal with respect to civil contempt for breaches of its orders would not infringe s. 96 of the *Constitution Act, 1867*, in the event it should apply to Parliament.

VI — Conclusion

I would allow both appeals. The matter is referred back to the Tribunal for disposition on the merits.

The following are the reasons delivered by

MCLACHLIN J. (dissenting)—

Introduction

Having read the reasons of my colleague Justice Gonthier, I find myself in respectful disagreement. My review of the authorities leads me to the conclusion that the Court below correctly concluded

d'autant plus en matière d'outrage que, parmi toutes les affaires qui relèvent de la compétence du Tribunal, ce sont celles où le cadre du débat sera vraisemblablement le plus contradictoire.

3. Le cadre institutionnel

Une partie importante des présents motifs fait valoir que le Tribunal constitue une partie intégrante du cadre créé par la LC et la LTC. À l'intérieur de ce cadre, le Tribunal constitue l'autorité judiciaire responsable des parties civiles de la LC. En outre, la LC et la LTC indiquent comment le législateur a pourvu de façon précise à l'exécution des ordonnances fondées sur la LC. Dans le contexte du droit en matière de concurrence, particulièrement de la partie VIII de la LC où la question relève dans une large mesure du domaine des rapports contractuels, l'exécution efficace des ordonnances est essentielle si on veut éviter que ces ordonnances soient contournées au moyen d'ententes relationnelles complexes qui, bien que paraissant inoffensives à première vue, créent en fait les mêmes obstacles que ceux que les ordonnances cherchaient à supprimer. Seul un tribunal spécialisé comme le Tribunal peut assurer comme il se doit l'exécution des ordonnances qu'il rend. En raison du cadre institutionnel, la compétence que l'art. 8 de la LTC confère au Tribunal, en matière d'outrage civil résultant de la violation de ses ordonnances, ne porterait pas atteinte à l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dans l'hypothèse où il s'appliquerait au Parlement.

VI — Conclusion

Je suis d'avis d'accueillir les deux pourvois. L'affaire est renvoyée au Tribunal pour qu'il la tranche sur le fond.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE MCLACHLIN (dissidente)—

Introduction

J'ai pris connaissance des motifs de mon collègue le juge Gonthier et, en toute déférence, je ne partage pas son avis. Mon examen de la jurisprudence et de la doctrine m'amène à conclure que la

that Parliament did not confer jurisdiction over contempt *ex facie curiae* on the Competition Tribunal.

These appeals are a simple exercise in statutory interpretation; they are subject to and determined by the principles governing the construction of federal statutes. The issue is not whether the Court is of the opinion that the Competition Tribunal should be given the power to punish as contempt a violation of a final order under Part VIII of the *Competition Act*, R.S.C., 1985, c. C-34, nor whether extending this power to the Tribunal would seriously undermine the exclusive jurisdiction accorded superior courts by the common law. The issue is rather whether Parliament, in constituting the Competition Tribunal an inferior court, has clearly and expressly conferred on the Tribunal the power to punish contempt not only *in facie* (in the face of the court) but *ex facie curiae* (outside the presence of the court), a power traditionally reserved to the superior courts of record.

I dissent from the judgment of my colleague Gonthier J. for three fundamental reasons. First, I see no justification for departing from the common law presumption that inferior courts, absent clear and express legislation to the contrary, are strictly limited in their jurisdiction to the punishment of contempt in the face of the court. Application of this presumption to ambiguous legislation leads to the conclusion that Parliament did not intend to confer upon the Tribunal the power to punish for contempt outside the presence of the court, and indeed that Parliament may have relied upon the presumption in drafting s. 8 of the *Competition Tribunal Act*, R.S.C., 1985, c. 19 (2nd Supp.) (hereinafter the "Act").

Second, and in the alternative, my reading of the text of s. 8 of the Act leads me to conclude that, quite apart from the presumption, the proper construction of the legislation is that no general contempt power nor a specific power to enforce final

Cour d'appel fédérale a eu raison de statuer que le législateur fédéral n'a pas conféré au Tribunal de la concurrence la compétence en matière d'outrage commis hors sa présence.

a

Les présents pourvois sont un simple exercice d'interprétation législative; ils sont soumis aux principes régissant l'interprétation des lois fédérales. Il ne s'agit pas de savoir si notre Cour estime que le Tribunal de la concurrence devrait être investi du pouvoir de punir comme un outrage la violation d'une ordonnance définitive fondée sur la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34, ou si le fait d'étendre ce pouvoir au Tribunal minerait gravement la compétence exclusive que la common law confère aux cours supérieures. Il s'agit plutôt de savoir si le législateur, en constituant le Tribunal de la concurrence en tribunal inférieur, a conféré clairement et expressément au Tribunal le pouvoir de punir non seulement l'outrage commis en sa présence (*in facie*) mais également celui commis hors sa présence (*ex facie curiae*), lequel pouvoir est traditionnellement réservé aux cours supérieures d'archives.

b

c

d

e

Je ne suis pas d'accord avec le jugement de mon collègue le juge Gonthier pour trois raisons fondamentales. Premièrement, je ne vois rien qui justifie de s'écarter de la présomption de common law qu'en l'absence d'une disposition législative claire et explicite à l'effet contraire, la compétence des tribunaux inférieurs est strictement limitée à la répression de l'outrage commis en leur présence. L'application de cette présomption à des dispositions législatives ambiguës amène à conclure que le législateur n'avait pas l'intention de conférer au Tribunal le pouvoir de punir l'outrage commis hors sa présence et, en fait, que le législateur s'est peut-être fondé sur la présomption en rédigeant l'art. 8 de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. 19 (2^e suppl.) (ci-après la «Loi»).

f

g

h

i

Deuxièmement et subsidiairement, mon interprétation du texte de l'art. 8 de la Loi me porte à conclure que, si on fait totalement abstraction de la présomption, la bonne façon d'interpréter la loi en cause est de dire qu'aucun pouvoir général en

j

orders via contempt was conferred, as the court below held (*per* Iacobucci C.J., as he then was).

Finally, adoption of Gonthier J.'s reasons makes it necessary, in my view, to consider the constitutional question of whether Parliament can confer on an inferior tribunal a power which the Constitution arguably reserves to courts created under s. 96 of the *Constitution Act, 1867*— a question on which the parties provided only cursory written and oral submissions.

I proceed below to enunciate more fully the basis of these three positions.

Analysis

A. *The Governing Presumption*

As Gonthier J. acknowledges in his judgment, the common law is the source of the law of contempt in every province of Canada; it therefore governs our determination of these appeals. At common law an "inferior court" such as the Competition Tribunal is limited in its jurisdiction to the punishment of contempt *in facie curiae* absent clear and express statutory language to the contrary. The appellants bear the burden of establishing that the Act runs contrary to the common law. To succeed, the appellants must rebut this common law presumption, not an easy task in any context.

By long tradition, exercise of the power to punish for contempt of court has been confined to superior courts. This Court visited this question in *Canadian Broadcasting Corp. v. Quebec Police Commission*, [1979] 2 S.C.R. 618 (hereinafter *CBC*). In a comprehensive and thorough judgment, Beetz J. for the majority reviewed the history and policy of the rule which distinguished contempt in the face of the court from contempt outside the presence of the court, confining the latter to superior courts. From an historical perspective, he pro-

matière d'outrage ni aucun pouvoir précis de se servir de l'outrage pour exécuter les ordonnances définitives n'a été conféré, comme l'a conclu la Cour d'appel fédérale (le juge en chef Iacobucci, maintenant juge de notre Cour).

Enfin, j'estime que, pour souscrire aux motifs du juge Gonthier, il est nécessaire d'examiner la question constitutionnelle de savoir si le législateur peut conférer à un tribunal inférieur un pouvoir que la Constitution, pourrait-on dire, réserve aux cours créées en vertu de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* — une question au sujet de laquelle les parties n'ont avancé que des arguments écrits et oraux superficiels.

J'énonce ci-après de manière plus complète le fondement de ces trois positions.

Analyse

A. *La présomption applicable*

Comme le juge Gonthier le reconnaît dans son jugement, la common law est la source du droit en matière d'outrage dans toutes les provinces canadiennes; elle régit donc la décision que nous allons rendre dans les présents pourvois. En common law, un «tribunal inférieur» comme le Tribunal de la concurrence a une compétence limitée à la répression de l'outrage commis en sa présence, en l'absence d'une disposition législative claire et explicite à l'effet contraire. Il incombe aux appelants de prouver que la Loi est contraire à la common law. Pour obtenir gain de cause, ils doivent réfuter cette présomption de common law, ce qui n'est pas facile quel que soit le contexte.

Suivant une longue tradition, l'exercice du pouvoir de punir l'outrage au tribunal a été réservé aux cours supérieures. Notre Cour a examiné la question dans l'arrêt *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618 (ci-après l'arrêt *Société Radio-Canada*). Dans un jugement détaillé et minutieux, le juge Beetz a, au nom de la majorité, examiné l'historique et le principe de la règle qui faisait une distinction entre l'outrage commis en la présence du tribunal et l'outrage commis hors la présence du tribunal et limi-

nounced that at common law, the power to conduct an inquiry into a contempt committed *ex facie curiae* and to punish it "is enjoyed exclusively by the superior courts". He elaborated (at pp. 627-28):

This proposition derives from the apparently unanimous, longstanding and consistent opinion of a great many judges and commentators. The opinions of the judges are for the most part *obiter*, but the reason for this is that in English and Canadian decisions of the last two hundred years, of which there have been a great many concerning contempt of court, there is so far as I know virtually no precedent in which a court of inferior jurisdiction has claimed the power to punish for contempt committed *ex facie*, and I have found none in which such a court has exercised it with the approval of a superior court. Superior courts, on the other hand, have always claimed and exercised this power, as an inherent power enjoyed by them exclusively. This consistency in usage is more than just significant; it is decisive. Moreover, when the legislator dealt with the question, he did so in terms which indicate that he recognized this usage and intended to sanction it, or at least in terms that in no way indicated his intention to alter it. Finally, the rule of exclusive jurisdiction of the superior courts is justifiable in principle.

From the perspective of policy, Beetz J. concluded (at p. 638):

Such a rule is moreover justified in principle by the following considerations. The power to punish for contempt committed *ex facie* is liable to result in inquiries which may well involve a lower court in areas which are practically impossible to define in terms of jurisdiction and completely foreign to its own area of jurisdiction, which by definition is limited. Such an obstacle does not arise in the case of a court like the Superior Court, which is a court of original general jurisdiction (art. 31 C.C.P.) with *a priori* jurisdiction, or courts sitting in appeal from decisions of the Superior Court, which may in general render the decisions which the latter would have rendered. Moreover, the power to punish a contempt committed *ex facie* is necessarily bound up with the superintending and controlling power which only a superior court may exercise over inferior courts. This controlling power could become illusory if, in the case of a contempt committed *ex facie*, an inferior court had the right to go beyond its own particular field. There would also be the danger of conflict between the superior and inferior courts, of the kind that formerly existed

tait ce dernier aux cours supérieures. Il a déclaré que, du point de vue historique, en common law, le pouvoir de faire enquête au sujet d'un outrage commis hors la présence du tribunal et de punir un tel outrage «appartient exclusivement aux cours supérieures». Il a expliqué (aux pp. 627 et 628):

Cette proposition se démontre par l'opinion apparemment unanime, ancienne et constante d'un grand nombre de juges et d'auteurs. Les opinions des juges sont le plus souvent des *obiter*, mais la raison en est que, dans la jurisprudence anglaise et canadienne des quelque deux cents dernières années, jurisprudence fort abondante en matière d'outrage au tribunal, on ne trouve, autant que je sache, à peu près aucun précédent où une cour de juridiction inférieure ait revendiqué le pouvoir de sévir pour outrage commis *ex facie* et on n'en trouve aucun où une telle cour l'ait exercé avec l'approbation d'une cour supérieure. Les cours supérieures en revanche ont toujours revendiqué et exercé ce pouvoir comme un pouvoir inhérent leur appartenant en exclusivité. Cette constance dans l'usage est plus que significative. Elle est déterminante. Au surplus, quand le législateur a touché à la question, il l'a fait dans des termes indiquant qu'il reconnaissait cet usage et voulait le sanctionner, ou du moins dans des termes n'indiquant aucunement qu'il voulait le changer. Enfin, la règle de la compétence exclusive des cours supérieures se justifie en principe.

Sur le plan des principes, le juge Beetz a conclu (à la p. 638):

Une telle règle d'ailleurs se justifie en principe par les considérations suivantes. Le pouvoir de punir un outrage commis *ex facie* est susceptible de donner lieu à des enquêtes qui risquent d'entraîner un tribunal inférieur dans des domaines pratiquement impossibles à définir en termes de juridiction et complètement étrangers à celui de sa juridiction propre laquelle, par hypothèse, est limitée. Cet obstacle ne se retrouve pas dans le cas d'une cour comme la Cour supérieure qui est un tribunal de droit commun (art. 31 C.p.c.) dont la juridiction est une juridiction de principe, ou de cours qui siègent en appel des décisions de la Cour supérieure et peuvent généralement rendre des décisions que celle-ci aurait dû rendre. Au surplus, le pouvoir de punir un outrage commis *ex facie* se rattache nécessairement au pouvoir de contrôle et de surveillance que seule une cour supérieure peut exercer sur les tribunaux inférieurs. Ce pouvoir de contrôle pourrait devenir illusoire si, à l'occasion d'un outrage commis *ex facie*, un tribunal inférieur avait la faculté de s'aventurer hors de son domaine particulier. Il y aurait également risque de conflit entre les cours supé-

in England between the common law and equity courts. Finally, the inferior courts are not without any means of ensuring that their lawful orders are observed: as Dorion C.J. notes in *Denis*, the superior courts may come to their aid; see also *R. v. Davies (supra)* and *Re Regina and Monette*.

We arrive then at this conclusion. At common law the power to inquire into and punish contempt outside the presence of the court has been confined to superior courts. The restriction is sound, grounded in significant policy considerations. Parliament can expressly legislate to confer a general contempt power on an inferior tribunal, subject to the constitutional issue which I will consider later. But there is a presumption, in construing statutes conferring powers on inferior tribunals, that they will not be considered to possess the power of contempt outside the presence of the court unless the language of Parliament is clear and unequivocal. Dickson J., in *CBC, supra*, put it this way (at pp. 647-48):

It is sufficient ... to state that the powers conferred upon the Police Commission, given the general limitation at common law upon the contempt powers of an inferior tribunal, must be strictly interpreted, and a strict interpretation in this case leads inevitably to the conclusion that such power was not invested in the Commission. There can be no doubt that the common law draws a sharp line between the power to punish for contempt committed outside the presence of the court, and the power to punish where the contempt is committed in the face of the court. In the discussion following his fourth proposition, Mr. Justice Beetz demonstrates that it is possible to read the relevant statutory provisions affecting the Police Commission's contempt powers in a manner which maintains the common law distinction. In the absence of clear statutory language expressing an intention to confer broader contempt powers upon the Commission, it must be presumed that the Legislature granted to the Commission only those contempt powers ordinarily exercised by an inferior tribunal. [Emphasis added.]

rieures et les cours inférieures, du genre de ceux qui opposèrent autrefois en Angleterre les cours de *common law* et les cours d'*equity*. Enfin, les tribunaux inférieurs ne sont pas dépourvus de tout moyen de faire observer leurs ordonnances légitimes: comme l'indique le juge en chef Dorion dans *Denis*, les cours supérieures peuvent leur venir en aide; voir également *R. v. Davies (supra)* et *Re Regina and Monette*.

Nous aboutissons donc à cette conclusion. En common law, le pouvoir de faire enquête sur l'outrage commis hors la présence du tribunal et de punir un tel outrage a été limité aux cours supérieures. La restriction est logique et fondée sur d'importantes considérations de principe. Le législateur fédéral peut légiférer expressément afin de conférer à un tribunal inférieur un pouvoir général en matière d'outrage, sous réserve de la question constitutionnelle que j'examinerai plus loin. Mais, dans l'interprétation des lois qui confèrent des pouvoirs à des tribunaux inférieurs, il existe une présomption selon laquelle on ne considérera pas qu'ils ont le pouvoir de punir l'outrage commis hors leur présence à moins que le langage utilisé par le législateur ne soit clair et net. Dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, le juge Dickson affirme ceci (aux pp. 647 et 648):

Il suffit de dire [...] que l'on doit interpréter restrictivement les pouvoirs conférés à la Commission de police, vu la limitation générale en *common law* des pouvoirs de sévir pour outrage qu'a un tribunal de juridiction inférieure et une interprétation restrictive en l'espèce conduit inévitablement à conclure que la Commission n'est pas investie de pareil pouvoir. Il existe indubitablement en *common law* une démarcation nette entre le pouvoir de punir un outrage commis hors la présence de la cour et celui de le faire lorsque l'outrage est commis en sa présence. Dans la discussion qui suit sa quatrième proposition, le juge Beetz démontre qu'il est possible d'interpréter les dispositions législatives pertinentes aux pouvoirs de sévir par outrage qu'a la Commission de police d'une manière qui maintient la distinction de *common law*. En l'absence d'un langage législatif clair qui exprime l'intention de conférer à la Commission des pouvoirs plus larges de sévir pour outrage, on doit présumer que le législateur lui a seulement accordé à cet égard les pouvoirs ordinairement exercés par un tribunal de juridiction inférieure. [Je souligne.]

In short, it is not enough that it is possible or even desirable that the inferior tribunal have the power to punish for contempt outside the presence of the court. The language must be clear. The courts must assume that Parliament was aware of the well-recognized history of the presumption in drafting the provisions empowering the inferior tribunal and accordingly, that if Parliament failed to use language clearly conferring the general contempt power, it did not intend to confer it. To presume otherwise invites mischievous interference by the courts in the legislative function and heightens the potential for corruption of Parliament's intent.

Viewed thus, these appeals reduce to a single question: does the language in the legislation empowering the Competition Tribunal clearly confer on the Tribunal the power to condemn and punish contempt outside the Tribunal proceedings? The answer to this question is negative, in my view. Indeed, I do not take my colleague Gonthier J. to suggest that his interpretation of the legislation is the only interpretation, but rather that it is the better interpretation. The Act contains no phrase expressly conferring on the Tribunal the power to find and punish contempt for acts outside the hearing process, and the language used is entirely consistent with the Tribunal's contempt power being confined to contempt in the context of Competition Tribunal hearings. One searches in vain for the clear and unequivocal language required on the principles enunciated in *CBC*, *supra*, to defeat the presumption against the conferral on an inferior tribunal of the power to condemn and punish for contempt outside the presence of the court.

Gonthier J. seeks to avoid this result by finding that the presumption relied on by this Court in *CBC*, *supra*, applies only in cases where the enactment extinguishes or diminishes the power of a superior court. He states at p. 405:

... when dealing with common law rules on the jurisdiction of superior courts, it is important to distinguish between enactments which deprive superior courts of

Bref, il ne suffit pas qu'il soit possible ou même souhaitable que le tribunal inférieur ait le pouvoir de punir l'outrage commis hors sa présence. Le langage utilisé doit être clair. Les tribunaux doivent supposer que le législateur était au courant de l'historique bien reconnu de la présomption en rédigeant les dispositions habilitant le tribunal inférieur et, par conséquent, que si le législateur n'a pas utilisé un langage conférant clairement le pouvoir général en matière d'outrage, il n'avait pas l'intention de le conférer. Si on présume le contraire, on invite les tribunaux à empiéter malicieusement sur la fonction législative et on augmente le risque d'altérer l'intention du législateur.

Vu sous cet angle, les présents pourvois se réduisent à une seule question: la loi habilitante du Tribunal de la concurrence lui confère-t-il clairement le pouvoir de condamner et de punir pour l'outrage commis hors sa présence? J'estime qu'il faut répondre à cette question par la négative. En effet, je crois que mon collègue le juge Gonthier laisse entendre non pas que son interprétation de la loi est la seule plausible, mais plutôt que c'est la meilleure. La Loi ne contient aucune expression qui confère expressément au Tribunal le pouvoir de constater et de punir un outrage résultant d'actes accomplis en dehors du processus d'audition, et les mots utilisés sont tout à fait compatibles avec la restriction du pouvoir en matière d'outrage que possède le Tribunal de la concurrence à l'outrage commis dans le cadre de ses audiences. On cherche en vain le langage clair et net requis, selon les principes énoncés dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, pour repousser la présomption pesant contre l'attribution à un tribunal inférieur du pouvoir de condamner et de punir pour l'outrage commis hors sa présence.

Le juge Gonthier tente d'éviter ce résultat en statuant que la présomption sur laquelle notre Cour s'est fondée dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, s'applique seulement dans les cas où le texte législatif qui écarte ou diminue le pouvoir d'une cour supérieure. Il déclare, à la p. 405:

... lorsqu'on traite des règles de la common law sur la compétence des cours supérieures, il est important d'établir une distinction entre les textes législatifs qui privent

their jurisdiction, or privative clauses, and enactments which convey part of the jurisdiction of superior courts to another tribunal, while not extinguishing the jurisdiction of superior courts. In the former case, courts have insisted on a narrow construction, since the citizen may be deprived of a recourse to the superior court (see the line of cases culminating in *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220, where the rule of strict interpretation is given constitutional significance). In the latter case, I would think that there is little point in insisting upon precise formulae to the extent that the intention of Parliament may be thwarted (see P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1992), at pp. 420-21). Barring constitutional considerations, if a statute, read in context and given its ordinary meaning, clearly confers upon an inferior tribunal a jurisdiction that is enjoyed by the superior court at common law, while not depriving the superior court of its jurisdiction, it should be given effect. [Emphasis added.]

The restriction of the presumption to legislation which deprives a superior tribunal of its powers runs counter to the authorities and to the clear and historical policy of the common law that quite apart from its effect on superior courts, the power of contempt outside the presence of the court is one of such importance to the liberty of the subject that it should be confined to superior courts, absent clear language to the contrary. Indeed, none of the cases reviewed in *CBC*, *supra*, involve taking away the power of a superior court. In *CBC* itself, no power was taken from the superior tribunal. The issue in such cases has never been the removal of powers of a superior court, but rather the conferring of such powers on an inferior court of record.

Gonthier J. also suggests that *CBC*, *supra*, can be distinguished and the presumption against conferring the power of contempt *ex facie curiae* avoided by reason of the fact that the power here at issue is the narrow power to enforce mandatory and prohibitive orders, made on a Part VIII hearing, by contempt. This proposition is based on the language of s. 8(2) referring to the "enforcement of

les cours supérieures de leur compétence, c.-à-d. les clauses privatives, et les textes législatifs qui transfèrent une partie de la compétence des cours supérieures à un autre tribunal sans écartier leur compétence. Dans le premier cas, les tribunaux ont insisté sur une interprétation restrictive, étant donné que le citoyen peut être privé d'un recours à une cour supérieure (voir le courant de jurisprudence qui a abouti à l'arrêt *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220, qui attribue à la règle d'interprétation stricte une importance constitutionnelle). Dans le deuxième cas, je croirais qu'il ne sert pas à grand-chose d'insister sur des formules précises à tel point que l'intention du législateur puisse être contrecarrée (voir P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), aux pp. 480 et 481). Sous réserve des considérations constitutionnelles, si une loi, interprétée dans son contexte et selon son sens ordinaire, confère clairement à un tribunal inférieur une compétence dont une cour supérieure jouit en common law, sans priver cette dernière de sa compétence, cette loi doit avoir effet. [Je souligne.]

La restriction de la présomption à une loi qui prive une cour supérieure de ses pouvoirs va à l'encontre de la jurisprudence et de la doctrine ainsi que du principe clair et historique de la common law selon lequel, si on fait totalement abstraction de son effet sur les cours supérieures, le pouvoir en matière d'outrage commis hors la présence d'un tribunal est d'une importance telle pour la liberté du citoyen qu'il devrait être limité aux cours supérieures, en l'absence de langage clair à l'effet contraire. En effet, dans aucune des affaires examinées dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, il n'était question de dépouiller une cour supérieure de son pouvoir. Dans l'arrêt *Société Radio-Canada* lui-même, aucun pouvoir n'a été retiré à la cour supérieure. Dans ces affaires, il ne s'est jamais agi de retirer des pouvoirs à une cour supérieure, mais il était plutôt question de conférer de tels pouvoirs à une cour inférieure d'archives.

Le juge Gonthier laisse également entendre qu'on peut faire une distinction d'avec l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, et qu'il est possible d'éviter la présomption pesant contre l'attribution du pouvoir en matière d'outrage commis hors la présence du tribunal vu que le pouvoir ici en cause est le pouvoir restreint d'exécuter, par la répression de l'outrage, les ordonnances de faire et de ne pas

orders". The argument is arguably at odds with the acknowledgement elsewhere in his reasons that the governing section is s. 8(1), given that s. 8(2) is confined to jurisdiction otherwise established; and with the broad interpretation he places on the power given to the Tribunal under s. 8(1). Be that as it may, the fact remains that even on the narrower interpretation of the power, what is at issue is the power of the Tribunal to punish contempt outside the presence of the court. In short, narrowing the issue does not avoid the presumption.

Having concluded that *CBC* is distinguishable, Gonthier J. goes on to construe s. 8 as though the presumption against an inferior tribunal possessing power to punish for contempt outside the presence of the court did not apply. He finds the section to be ambiguous, and goes on to choose the interpretation which best 'fits' the administrative framework within which the Tribunal functions, as he perceives that framework.

My reflections lead me to a different conclusion. Unable as I am to distinguish *CBC* from this case, I see no way to avoid applying the presumption against conferring on an inferior tribunal the power to punish contempt outside the presence of the court here. This presumption, combined with the absence of language in the Act clearly conferring such power on the Competition Tribunal, leads inescapably, as I see it, to the conclusion that Parliament cannot be taken to have intended to grant the Tribunal the power to enforce its final orders by punishing for contempt.

B. Interpretation of Section 8, Competition Tribunal Act, Apart from the Presumption

Alternatively, if the presumption against conferring on an inferior tribunal the power of contempt

faire rendues dans le cadre d'une audition en vertu de la partie VIII. Cette proposition se fonde sur le texte du par. 8(2) qui mentionne l'«exécution des ordonnances». On pourrait soutenir que cet argument est incompatible avec la reconnaissance, ailleurs dans ses motifs, du fait que la disposition qui s'applique est le par. 8(1), étant donné que le par. 8(2) se limite à la compétence établie autrement, et avec l'interprétation large qu'il donne du pouvoir que le par. 8(1) confère au Tribunal. Quoi qu'il en soit, il reste que, même selon l'interprétation plus stricte du pouvoir, ce qui est en cause, c'est le pouvoir du Tribunal de punir l'outrage commis hors sa présence. En résumé, restreindre la question ne permet pas d'éviter la présomption.

Ayant conclu que l'on peut établir une distinction d'avec l'arrêt *Société Radio-Canada*, le juge Gonthier interprète ensuite l'art. 8 comme si la présomption selon laquelle un tribunal inférieur ne possède pas le pouvoir de punir l'outrage commis hors sa présence ne s'appliquait pas. Il estime que l'article est ambigu et choisit ensuite l'interprétation qui «convient» le mieux au cadre administratif dans lequel fonctionne le Tribunal, selon la perception qu'il a de ce cadre.

Mes réflexions m'amènent à une conclusion différente. Comme je suis incapable de faire une distinction entre l'arrêt *Société Radio-Canada* et la présente affaire, je ne vois pas comment on pourrait éviter que s'applique ici la présomption qui pèse contre l'attribution à un tribunal inférieur du pouvoir de punir l'outrage commis hors sa présence. Cette présomption, conjuguée à l'absence d'un langage dans la Loi qui confère clairement un tel pouvoir au Tribunal de la concurrence, mène inévitablement, selon moi, à la conclusion qu'on ne saurait considérer que le législateur a voulu accorder au Tribunal le pouvoir d'exécuter ses ordonnances définitives par la répression de l'outrage.

B. Interprétation de l'article 8 de la Loi sur le Tribunal de la concurrence, abstraction faite de la présomption

Subsidiairement, si la présomption qui pèse contre l'attribution à un tribunal inférieur du pouvoir

outside the presence of the court did not apply, I would nevertheless conclude that ss. 8 and 9 of the Act, correctly construed, do not confer that power on the Competition Tribunal. I made the argument above that the interpretation adopted by Gonthier J. is not the only plausible interpretation and in the case of ambiguity, the common law presumption of inferior court jurisdiction must govern; here I argue that the interpretation adopted by the court below, *per* Iacobucci C.J., is to be preferred.

I turn first to the policy and purpose behind Part VIII of the *Competition Act* in the context of Parliament's scheme. Section 1.1 and Part VIII of the *Competition Act*, read with s. 8 of the *Competition Tribunal Act*, make it clear that the Tribunal's role is to act as an impartial adjudicative body. Its task is to determine the absence or presence of a party's compliance with the business norms set out in the *Competition Act*. Having found non-compliance, the Tribunal is empowered to remedy the situation by issuance of the mandatory and prohibitive orders authorized by Part VIII. At this point, as far as the express legislative scheme goes, the formal role of the Tribunal ends; the Tribunal has no general supervisory power. The task of enforcement is left to others. Part VIII expressly provides two different mechanisms by which the Tribunal's orders can be enforced: criminal prosecution under s. 74 at the behest of the Attorney General; and a private civil action for damages under s. 36. Thus the primary role of the Tribunal in the scheme is seen as that of dispute resolution, and the most natural reading of its provisions is in this context.

Against this background, I turn to the language which is said to confer on the Tribunal the power to enforce its orders by the contempt outside the presence of the court. For ease of reference I set out ss. 8 and 9(1) of the Act in their entirety:

en matière d'outrage commis hors sa présence ne s'appliquait pas, je conclurais néanmoins que les art. 8 et 9 de la Loi, interprétés correctement, ne confèrent pas ce pouvoir au Tribunal de la concurrence. J'ai déjà fait valoir que l'interprétation adoptée par le juge Gonthier n'est pas la seule interprétation plausible et qu'en cas d'ambiguïté la présomption de compétence du tribunal inférieur, qui existe en common law, doit s'appliquer; ici je soutiens qu'il y a lieu de préférer l'interprétation adoptée par le juge en chef Iacobucci de la Cour d'appel fédérale.

J'en viens d'abord au principe et à l'objet qui sous-tendent la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* dans le contexte du régime adopté par le législateur. L'article 1.1 et la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*, interprétés conjointement avec l'art. 8 de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, précisent que le Tribunal a pour rôle d'agir en tant qu'organisme décisionnel impartial. Il a pour tâche de déterminer si une partie respecte les normes commerciales énoncées dans la *Loi sur la concurrence*. S'il conclut au non-respect de ces normes, le Tribunal a le pouvoir de remédier à la situation en rendant les ordonnances de faire et de ne pas faire autorisées par la partie VIII. Pour ce qui est du régime législatif exprès, le rôle officiel du Tribunal prend fin à ce stade; le Tribunal n'a pas de pouvoir général de surveillance. La tâche d'exécution est laissée à d'autres. La partie VIII prévoit expressément deux mécanismes différents pour l'exécution des ordonnances du Tribunal: les poursuites criminelles engagées, en vertu de l'art. 74, sur l'ordre du Procureur général et l'action civile en dommages-intérêts intentée par un particulier, en vertu de l'art. 36. Ainsi, on considère que, sous ce régime, le Tribunal a pour rôle principal de régler des litiges et l'interprétation la plus naturelle de ses dispositions se fait dans ce contexte.

Compte tenu de ce qui précède, je passe au langage qui, dit-on, confère au Tribunal le pouvoir d'exécuter ses ordonnances par la répression de l'outrage commis hors sa présence. Pour en faciliter la consultation, je reproduis intégralement l'art. 8 et le par. 9(1) de la Loi:

8. (1) The Tribunal has jurisdiction to hear and determine all applications made under Part VIII of the *Competition Act* and any matters related thereto.

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

(3) No person shall be punished for contempt of the Tribunal unless a judicial member is of the opinion that the finding of contempt and the punishment are appropriate in the circumstances.

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

The first thing to note is that the power of the Tribunal is confined to applications for the resolution of disputes under Part VIII of the Act, i.e. to the resolution of disputes and making of orders, as opposed to their enforcement. The appellant says that the phrase in s. 8(1) "and any matters related thereto" extends these powers to enforcement of final orders outside the presence of the court. But even if it were conceded that this is one way of reading that phrase, it is not the only way. The phrase can quite naturally be construed as relating to the application process, which goes no further than to support the Tribunal's power over contempt in the face of the court. Given the Tribunal's primary role of dispute resolution, the most natural construction of the phrase "and any matters related thereto" is that it refers to interlocutory matters arising in the course of an "application".

We come then to s. 8(2), which gives the Tribunal the powers of a superior court with respect to certain matters. Most of the powers referred to here ("the attendance, swearing and examination of witnesses, the production and inspection of documents") relate to the conduct of the hearing—i.e. to the subject matter of contempt in the face of the court. The appellant relies on the phrase "enforcement of its orders". But that phrase can be entirely explained in the context of interlocutory orders

8. (1) Le Tribunal entend les demandes qui lui sont présentées en application de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* de même que toute question s'y rattachant.

(2) Le Tribunal a, pour la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins, ainsi que pour la production et l'examen des pièces, l'exécution de ses ordonnances et toutes autres questions relevant de sa compétence, les attributions d'une cour supérieure d'archives.

(3) Personne ne peut être puni pour outrage au Tribunal à moins qu'un juge ne soit d'avis que la conclusion qu'il y a eu outrage et la peine sont justifiées dans les circonstances.

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

La première chose à noter est que le pouvoir du Tribunal se limite aux demandes de règlement de litiges fondées sur la partie VIII de la Loi, c.-à-d. au règlement de litiges et à la délivrance d'ordonnances, par opposition à leur exécution. L'appellant dit que l'expression «de même que toute question s'y rattachant», prévue au par. 8(1), étend ces pouvoirs à l'exécution des ordonnances définitives hors la présence du tribunal. Mais même si on admettait que c'est une façon d'interpréter cette expression, ce n'est pas la seule. L'expression peut très naturellement s'interpréter comme se rapportant au processus de demande, ce qui ne fait que justifier le pouvoir du Tribunal à l'égard de l'outrage commis en sa présence. Étant donné que le rôle principal du Tribunal est de régler des litiges, la façon la plus naturelle d'interpréter l'expression «de même que toute question s'y rattachant» est de dire qu'elle vise les questions interlocutoires qui prennent naissance au cours d'une «demande».

Nous arrivons ensuite au par. 8(2) qui confère au Tribunal les pouvoirs d'une cour supérieure en certaines matières. La plupart des pouvoirs mentionnés ici («la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins, ainsi que [...] la production et l'examen des pièces») ont trait à la conduite de l'audience — c.-à-d. à la question de l'outrage commis en présence du tribunal. L'appellant invoque l'expression «exécution de ses ordonnances». Mais cette expression peut s'ex-

made in the course of the hearing. The appellant also relies on the general phrase that follows: "and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction", suggesting that this confers on the Tribunal a power of contempt outside the presence of the court. But the words "necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction" merely refer us back to whatever jurisdiction the Tribunal is granted by other provisions, primarily s. 8(1). These words do not create new jurisdiction. Thus we must ask, are there other provisions conferring a power to condemn and punish for contempt outside the face of the court? This brings us back to s. 8(1), which, as we have seen, does not, whether read contextually or literally, confer such powers.

As for s. 8(3), it does not purport to deal with the power or jurisdiction of the Tribunal. Its requirement that the judicial member of the Tribunal concur in any finding of contempt, relied on by Gonthier J. as an indicator of an intention to confer broad powers, is completely explicable by reference to the power of contempt in the face of the court conferred by s. 8(1) and (2) and the exclusive jurisdiction accorded judicial member(s) of a (Competition Tribunal) Panel over all questions of law, of which contempt is but one.

In the end, having regard to the role of the Tribunal in the scheme of the Act and the wording of s. 8, I find it impossible to fault the interpretation placed on the section by the court below, [1990] 2 F.C. 565, *per* Iacobucci C.J., at pp. 570-72, which I set out in full:

Proceedings instituted to punish a party for its failure to obey an order previously made by the Tribunal under Part VIII of the *Competition Act* are clearly not applications under Part VIII of the *Competition Act*. Nor are they, in my view, "matters related" to such applications or the hearing and determination of such applications. The enforcement of an order is certainly a matter related to that order; it is not, however, related to the applica-

pliquer entièrement dans le contexte d'ordonnances interlocutoires rendues au cours de l'audition. L'appellant invoque également l'expression générale qui suit, «et toutes autres questions relevant de sa compétence», laissant entendre que cela confère au Tribunal un pouvoir en matière d'outrage commis hors sa présence. Mais les mots «relevant de sa compétence» nous renvoient simplement à la compétence, quelle qu'elle soit, qui est conférée au Tribunal par d'autres dispositions et principalement par le par. 8(1). Ces mots ne créent pas une nouvelle compétence. Nous devons donc nous demander s'il y a d'autres dispositions qui confèrent un pouvoir de condamner et de punir pour l'outrage commis hors la présence du tribunal. Cela nous ramène au par. 8(1) qui, comme nous l'avons vu, ne confère pas de tels pouvoirs, qu'il soit interprété littéralement ou en fonction de son contexte.

Quant au par. 8(3), il n'a pas pour objet de traiter du pouvoir ou de la compétence du Tribunal. L'exigence, qu'on y trouve, que le juge du Tribunal souscrive à toute conclusion qu'il y a eu outrage, et qui, selon le juge Gonthier, indique une intention de conférer de vastes pouvoirs, peut s'expliquer entièrement par le pouvoir en matière d'outrage commis en présence du tribunal que confèrent les par. 8(1) et (2) et par la compétence exclusive accordée au(x) juge(s) siégeant au Tribunal de la concurrence relativement à toutes les questions de droit dont l'outrage n'est qu'un exemple.

Finalement, compte tenu du rôle du Tribunal sous le régime de la Loi et selon le texte de l'art. 8, j'estime impossible de trouver une faille dans l'interprétation que la Cour d'appel fédérale a donnée à l'article dans les motifs du juge en chef Iacobucci ([1990] 2 C.F. 565, aux pp. 570 à 572), que je cite intégralement:

Les procédures entamées pour punir une partie qui n'a pas respecté une ordonnance rendue par le Tribunal en vertu de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* ne sont certainement pas des demandes fondées sur la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*. Elles ne constituent pas non plus, à mon sens, une «question s'y rattachant», et ne se rapportent pas à l'audition de telles demandes. L'exécution d'une ordonnance est assurée-

tion or its hearing and determination that culminated in the making of that order. Subsection 8(1) therefore does not define the jurisdiction of the Tribunal as including the power to punish for failure to comply with the orders made under Part VIII of the *Competition Act*.

Subsection 8(2), at first sight, seems to give that power to the Tribunal since it grants it all the powers that are vested in a superior court of record with respect to, *inter alia*, "the enforcement of its orders". However, these words must be read in their context. The phrase "the enforcement of its orders" in the subsection is part of an enumeration of matters that are said to be "necessary or proper for the due exercise of [the Tribunal's] jurisdiction". The enforcement of a final order made under Part VIII of the *Competition Act* cannot possibly be considered as necessary or proper for the exercise of the Tribunal's jurisdiction as described in subsection 8(1). The expression "enforcement of its orders" in subsection 8(2), therefore, refers only to the enforcement of the many orders that the Tribunal may make in order to ensure that the applications made under Part VIII of the *Competition Act* are disposed of in a fair and rational manner. The enforcement of these orders is certainly necessary or proper for the due exercise of the Tribunal's jurisdiction.

Finally, subsection 8(3) also does not help the respondent. Although it refers expressly to the powers of the Tribunal to entertain contempt proceedings, there is nothing in the subsection indicating that the extent of the contempt power is not restricted to contempt *in facie curiae*. The subsection shows, however, that the power to punish for contempt was clearly in the mind of the draftsman of section 8 so that the failure to confer expressly the power to punish for contempt *ex facie* cannot be attributed to an oversight. [Emphasis added.]

The remaining question is whether the arguments put forward by Gonthier J. prevail over this interpretation. With the greatest respect, I cannot agree that they do.

Gonthier J.'s first argument is based on the French version of s. 8(1). He argues that while the English version of s. 8(1) may not clearly confer the power to commit and punish for contempt

ment une question rattachée à cette ordonnance; elle n'est toutefois pas rattachée à la demande ou à l'audition dont l'ordonnance est l'aboutissement. Par conséquent, le paragraphe 8(1) ne signifie pas que la compétence du Tribunal comprend le pouvoir de punir le manquement aux ordonnances rendues en vertu de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*.

À première vue, le paragraphe 8(2) semble conférer ce pouvoir au Tribunal puisqu'il lui accorde tous les pouvoirs conférés à une cour supérieure d'archives, pour ce qui est, entre autres, de «l'exécution de ses ordonnances». Toutefois, il faut lire ces mots dans leur contexte. L'expression «l'exécution de ses ordonnances» employée dans ce paragraphe fait partie d'une énumération de questions qui sont considérées comme «relevant de [la] compétence du [Tribunal]». On ne saurait considérer l'exécution d'une ordonnance finale rendue conformément à la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* comme relevant de la compétence du Tribunal au sens où on l'entend au paragraphe 8(1). Les mots «exécution de ses ordonnances» utilisés au paragraphe 8(2) renvoient donc seulement à l'exécution des nombreuses ordonnances que le Tribunal peut rendre pour faire en sorte que les demandes faites en vertu de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* soient décidées d'une manière juste et raisonnable. L'exécution de ces ordonnances relève indubitablement de la compétence du Tribunal.

En dernier lieu, le paragraphe 8(3) n'aide pas l'intimé. Bien qu'on y dise expressément que le Tribunal a le pouvoir de connaître des procédures relatives à l'outrage, rien n'indique que ce pouvoir de sévir n'est pas limité à l'outrage commis en sa présence. Il ressort toutefois de ce paragraphe que le législateur avait clairement à l'esprit le pouvoir de punir l'outrage lorsqu'il a rédigé l'article 8, de sorte qu'on ne peut conclure que c'est par mégarde qu'il a omis d'attribuer expressément au Tribunal le pouvoir de réprimer l'outrage commis hors sa présence. [Je souligne.]

Il reste à savoir si les arguments avancés par le juge Gonthier l'emportent sur cette interprétation. En toute déférence, je ne saurais accepter qu'ils le fassent.

Le juge Gonthier fonde son premier argument sur la version française du par. 8(1). Il soutient que, bien que la version anglaise du par. 8(1) ne puisse pas conférer clairement le pouvoir d'incar-

outside the presence of the court, the French version does. It reads:

8. (1) Le Tribunal entend les demandes qui lui sont présentées en application de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* de même que toute question s'y rattachant.

Gonthier J. argues that, although "any matters related thereto" in the English text refers directly to the "hearing and determination" of Part VIII applications, the French equivalent, "toute question s'y rattachant", clearly pertains to the word "demandes" (applications) and not to the word "entend" (to hear). In essence, the French version of s. 8(1) states that the Tribunal is to hear all applications or "demandes" presented it under Part VIII, and any questions related to such applications. The English version, using a different (potentially characterized as more complex or legalistic) structure, sets out the Tribunal's jurisdiction as limited to hearing and determining Part VIII applications, and any matters related to this task.

I have difficulty seeing how this advances the matter. The reference in the French text of s. 8(1) to "demande", or application, is not necessarily broader than "hearing and determining". The argument begs the question of what is meant by "demande". If "demande" is read as referring to the dispute resolution procedure, as Iacobucci C.J. read it, the "application" process does not extend to the enforcement of the final order, with the result that the French wording, like the English, fails to support the intention to confer the power of contempt outside the presence of the court.

Moreover, when faced with an English version that clearly limits the Tribunal's jurisdiction to matters relating to the "hearing and determination" of an application and a French version that provides jurisdiction over all questions related to the "application", the principles of statutory interpretation demand that the Court accord the section an

cérer et de punir pour l'outrage commis hors la présence du tribunal, la version française le fait. Elle est ainsi rédigée:

8. (1) Le Tribunal entend les demandes qui lui sont présentées en application de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* de même que toute question s'y rattachant.

Le juge Gonthier soutient que, quoique l'expression «any matters related thereto» du texte anglais renvoie directement à l'audition («hearing and determination») des demandes fondées sur la partie VIII, l'équivalent français «toute question s'y rattachant» se rapporte clairement au mot «demandes» et non pas au mot «entend». On dit essentiellement, dans la version française du par. 8(1), que le Tribunal entend toutes les «demandes» qui lui sont présentées en application de la partie VIII, de même que toute question se rattachant à ces demandes. La version anglaise, qui utilise une structure différente (qu'on pourrait qualifier de plus complexe ou formaliste) énonce la compétence du Tribunal comme étant limitée à entendre («hearing and determining») les demandes fondées sur la partie VIII, de même que toute question se rattachant à cette tâche.

Je vois difficilement comment cela peut nous avancer. La mention, dans la version française du par. 8(1), du mot «demande» n'est pas nécessairement plus large que l'expression «hearing and determining». L'argument élude la question de savoir ce que signifie le mot «demande». Si on interprète ce mot comme renvoyant à la procédure de règlement des litiges, comme l'interprétait le juge en chef Iacobucci, le processus de «demande» ne s'étend pas à l'exécution de l'ordonnance définitive, de sorte que ni le texte français ni le texte anglais n'appuient l'intention de conférer le pouvoir en matière d'outrage commis hors la présence du tribunal.

En outre, lorsque nous sommes en présence d'une version anglaise qui limite clairement la compétence du Tribunal aux questions relatives à l'audition («hearing and determination») d'une demande et d'une version française qui confère une compétence à l'égard de toutes les questions se rattachant à la «demande», les principes d'interpré-

interpretation in which both versions are consistent or have a shared meaning. In his comprehensive treatise on statutory interpretation entitled *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1992), Prof. P.-A. Côté sets out the governing rules for bilingual statutes (at pp. 275-76):

According to the principle of internal coherence of the statute, its various parts are construed so as to eliminate contradictions. This applies particularly when two versions of the same enactment seem contradictory. The authorities are unequivocal in declaring that because the two versions are both official, reconciliation must be attempted:

In the case of ambiguity, where there is any possibility to reconcile the two, one must be interpreted by the other.

In practice, this involves finding a shared or common meaning in the two enactments. Three possibilities may arise. The versions may be irreconcilable, in which case other principles of interpretation are immediately brought to bear. In *Klippert v. The Queen*, the phrase "person who . . . has shown a failure to control his sexual impulses" appeared in French as "personne . . . qui . . . a manifesté une impuissance à maîtriser ses impulsions sexuelles . . .". The two versions were manifestly irreconcilable; the court favoured the English one after studying the provision's history.

The second possibility involves one version that is itself ambiguous, while the other is plain and unequivocal. *A priori*, the latter is preferred. For example, in *Tupper v. The Queen*, section 295(1) of the *Criminal Code* referred, in English, to "any instrument for house-breaking". The expression was ambiguous, and could mean an instrument capable of being used as well as one intended to be used for house-breaking. If the second meaning were adopted, the prosecution would be required to prove not only that an instrument could be used but that in the circumstances it had been destined for that purpose. The Supreme Court of Canada resolved the issue by citing the French version, which it felt clari-

tation législative exigent que la Cour donne à l'article une interprétation dans laquelle les deux versions sont compatibles ou ont un sens commun. Dans son traité général de l'interprétation législative intitulé *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), le professeur P.-A. Côté énonce les règles applicables aux lois bilingues (aux pp. 307 à 309):

Le principe de la cohérence interne de la loi commande d'interpréter ses diverses parties de manière à faire disparaître les contradictions. Ce principe s'applique tout particulièrement lorsque les deux versions d'un texte législatif paraissent être antinomiques; d'après une jurisprudence ancienne et constante, puisque les deux versions ont le caractère officiel, il faut tenter de les concilier:

Au cas d'ambiguïté [résultant de la divergence entre les deux versions], lorsqu'il y a quelque possibilité de concilier les deux versions, il faut interpréter l'une grâce à l'autre.

En pratique, concilier les deux versions signifie rechercher le sens qui est commun aux deux versions. Trois types de situations peuvent se présenter. Il peut arriver que les deux versions soient absolument et irréductiblement inconciliables: comme on le verra, il faut alors s'en remettre immédiatement aux autres principes d'interprétation. Ainsi, dans *Klippert c. La Reine*, les mots «person who (. . .) has shown a failure to control his sexual impulses» étaient rendus, en français, par «personne (. . .) qui (. . .) a manifesté une impuissance à maîtriser ses impulsions sexuelles». Manifestement, ces deux textes ne pouvaient se concilier et la Cour accorda préférence au texte anglais en faisant appel à l'histoire de la disposition.

Dans un second type de situation, une version est ambiguë, c'est-à-dire susceptible de plus d'un sens, et l'autre claire, c'est-à-dire non équivoque. Le sens commun aux deux versions, qu'il faut *a priori* préférer, est celui de la version claire. Par exemple, dans *Tupper c. The Queen*, le texte anglais de l'article 295(1) du Code criminel parlait de «any instrument for house-breaking». Ces mots étaient ambigus, pouvant désigner soit tout instrument susceptible de servir aux effractions, soit tout instrument destiné à servir aux effractions. Si le second sens était retenu, la poursuite devait faire la preuve de circonstances particulières permettant de supposer qu'un instrument, tel par exemple un tournevis, était non seulement susceptible de servir à une effraction, mais également, dans les circonstances, destiné à cette fin. La Cour suprême trancha en citant la version française qui, d'après la Cour, rendait le sens clair: «un instrument

fied the section: "un instrument pouvant servir aux effractions de maison". The wider meaning was chosen.

In such situations, the shared meaning is that of the version which is not ambiguous. There is a third possibility: one version may have a broader meaning than another, in which case the shared meaning is the more narrow of the two.

The French "tramway" was used to clarify the meaning of the more general English "railway" in *Toronto Railway Co. v. The Queen*. In *R. v. Dubois*, "chantier public" restricted the meaning of the more general term "public works". The adjective "mentioned" had its scope limited by "énumérés" in *Pollack Ltée v. Comité paritaire du commerce de détail*. And in *Pfizer v. Deputy Minister of National Revenue* and *Gravel v. City of St-Léonard*, Justice Pigeon preferred the more restrictive of the two meanings, which in both cases was derived from the French version.

In this case, we are faced on the one hand with an English version which by reference to "hearing and determining" the applications clearly and expressly limits the Tribunal's jurisdiction; and on the other hand with a French version which is at best ambiguous. To give the two versions a commonality of meaning and make them consistent, the Court must interpret the section as limiting the Tribunal's jurisdiction to any matters related to the hearing and determination of applications brought under Part VIII of the *Competition Act*.

Reference may also be had to former s. 8(2)(c) of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2:

(c) where a concept, matter or thing in its expression in one version of the enactment is incompatible with the legal system or institutions of a part of Canada in which the enactment is intended to apply but in its expression in the other version of the enactment is compatible therewith, a reference in the enactment to the concept, matter or thing shall, as the enactment applies to that part of Canada, be construed as a reference to the concept, matter or thing in its expression in that version of the enactment that is compatible therewith;

pouvant servir aux effractions de maison». Le sens large fut donc retenu.

Le sens commun est donc, dans ces cas, celui de la version qui ne présente pas d'ambiguïté. Dans un troisième type de situation, l'une des deux versions a un sens plus large que l'autre, elle réfère à un concept d'une plus grande extension. Le sens commun aux deux versions est alors celui du texte ayant le sens le plus restreint.

Ainsi, dans *Toronto Railway Co. c. The Queen*, le français «tramway» a précisé le sens de l'anglais «railway», plus large. Dans *R. c. Dubois*, le français «chantier public» a limité le sens plus général de l'anglais «public works». Dans *Pollack Ltée. c. Comité paritaire du commerce de détail*, l'adjectif «mentioned» a vu son sens restreint au français «énumérés». Dans *Pfizer Co. c. Sous-ministre du Revenu national* et dans *Gravel c. Cité de St-Léonard*, le juge Pigeon a fait prévaloir le texte le plus restreint, soit, dans les deux cas, le texte français.

En l'espèce, nous nous trouvons en présence, d'une part, d'une version anglaise qui, par sa mention de l'audition («hearing and determining») des demandes, limite clairement et expressément la compétence du Tribunal et, d'autre part, d'une version française qui au mieux est ambiguë. Pour donner aux deux versions un sens commun et les rendre compatibles, la Cour doit interpréter l'article comme limitant la compétence du Tribunal à toute question se rattachant à l'audition des demandes fondées sur la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*.

On peut également se reporter à l'ancien al. 8(2)c) de la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, ch. O-2:

c) lorsque l'expression d'un concept ou d'une chose, dans l'une des versions du texte législatif, est incompatible avec le système juridique ou les institutions d'un lieu du Canada où l'on veut que ce texte s'applique mais que son expression dans l'autre version du texte est compatible avec ce système ou ces institutions, une mention du concept ou de la chose dans le texte sera, dans la mesure où ce texte s'applique à ce lieu du Canada, interprétée comme une mention du concept ou de la chose, exprimée dans la version qui est compatible avec ce système ou ces institutions;

Although repealed, the principle of statutory interpretation upon which this provision was based is maintained within the common law, providing some assistance to the Court in these appeals. The principle is simple: where one version of a provision accords with the accepted principles of the governing legal system, e.g. in a part of the country or in this case the whole country, and the other version may be read either to contradict such principle(s) or to accord with such principle(s), the provision should be given an interpretation which best protects the continuing integrity of the principle(s) at issue. A strong presumption exists "that ambiguity should not be resolved in a manner that would substantially alter an institution or fundamental principle of the common law or '*droit commun*'": see M. Beaupré, *Interpreting Bilingual Legislation* (2nd ed. 1986), at p. 37. It follows that in so far as a discrepancy exists between the French and English versions of s. 8(1), it should be resolved in accordance with the time-honoured presumption in Canada that an inferior court lacks the jurisdiction to punish contempt *ex facie curiae*. As pointed out by Iacobucci C.J., where it is clear the legislature actually had in mind the contempt power and may be assumed to have knowledge of the limited jurisdiction of an inferior court of record, the Court is bound to construe the statute so that it is consistent with the governing legal system's fundamental principles.

Gonthier J. raises a second argument in support of his interpretation of s. 8(1). He argues that unless the phrase "and any matters related thereto"/"toute question s'y rattachant" is interpreted as conferring the power of contempt outside the presence of the court, it is redundant. With great respect, I cannot accept that it follows from the general rule that all parts of an enactment should if possible be given meaning (*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 31) that the courts are free to confer on an inferior tribunal a new power which Parliament has failed to mention. The precept that redundant interpretation should be

Malgré son abrogation, le principe d'interprétation législative sur lequel se fondait cette disposition est conservé en common law et est d'une certaine utilité à la Cour dans les présents pourvois. Ce principe est simple: lorsque l'une des versions d'une disposition est compatible avec les principes reconnus du système juridique en vigueur, par exemple, dans une partie du pays ou, comme en l'espèce, dans l'ensemble du pays, et que l'autre version peut s'interpréter comme contredisant ce(s) principe(s) ou comme compatible avec celui-ci ou ceux-ci, il y a lieu de donner à la disposition en cause l'interprétation qui protège le mieux l'intégrité permanente du ou des principes en cause. Il existe une forte présomption «qu'une ambiguïté ne devrait pas être résolue d'une façon qui modifierait la substance d'une institution ou d'un principe fondamental de la «common law» ou du droit commun»: voir R. M. Beaupré, *Interprétation de la législation bilingue* (1986), à la p. 44. Il s'ensuit que, dans la mesure où il y a une divergence entre la version française et la version anglaise du par. 8(1), il y a lieu de la corriger conformément à la présomption consacrée par l'usage au Canada selon laquelle un tribunal inférieur n'a pas compétence pour punir l'outrage commis hors sa présence. Comme l'a souligné le juge en chef Iacobucci, lorsqu'il est clair que le législateur avait à l'esprit le pouvoir en matière d'outrage et qu'on peut supposer qu'il était au courant de la compétence limitée d'une cour inférieure d'archives, la Cour est tenue d'interpréter la loi de façon qu'elle soit compatible avec les principes fondamentaux du système juridique en vigueur.

Le juge Gonthier avance un deuxième argument à l'appui de son interprétation du par. 8(1). Il soutient qu'à moins que l'expression «toute question s'y rattachant»/«and any matters related thereto» soit interprétée comme conférant le pouvoir en matière d'outrage commis hors la présence du tribunal, elle est redondante. En toute déférence, je ne puis accepter qu'il découle de la règle générale, selon laquelle il y a lieu, si possible, de donner un sens à toutes les parties d'un texte législatif (*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 31), que les tribunaux sont libres de conférer à un tribunal inférieur un nouveau pouvoir que le législateur

avoided does not extend so as to give the courts a mandate to create new powers simply to avoid redundancy. Moreover, one must approach such general phrases against the background that they are commonly used in many statutes, not to confer unmentioned powers, but to ensure that the powers clearly given be exercised without undue restraint. It is true, as Gonthier J. points out, that ancillary powers can be inferred and need not be set out. Yet the reality is that statutes commonly do set them out, if only in the hope of avoiding arguments seeking to unduly restrict the effective exercise of expressly conferred powers. Many statutes conferring powers on inferior tribunals use such language. For example, the Canadian International Trade Tribunal ("CITT") by s. 16 of the *Canadian International Trade Tribunal Act*, R.S.C., 1985, c. 47 (4th Supp.), is given jurisdiction to: "(c) hear, determine and deal with all appeals that, pursuant to any other Act of Parliament or regulations thereunder, may be made to the Tribunal, and all matters related thereto". Are we to infer in each case that Parliament intended to confer the historically anomalous power of contempt *ex facie curiae* on each of these tribunals in order to give some meaning to the statute? I think not. Given the relatively common use of phrases like "and all [or any] matters related thereto" in legislative drafting, I do not find this argument persuasive.

With respect to s. 8(2), Gonthier J. relies heavily on inclusion of the phrase "enforcement of [the Tribunal's] orders". However, as seen above, given the emphasis in s. 8(2) on the evidence-gathering powers of the Tribunal, it is equally if not more plausible to interpret this phrase as referring to interlocutory orders made in the course of the hearing, an interpretation which fits with the traditional distinction between the power of contempt in the face of the court, frequently accorded to inferior tribunals, and the quite different power to

n'a pas mentionné. Le précepte selon lequel il y a lieu d'éviter l'interprétation redondante ne va pas jusqu'à donner aux tribunaux le mandat de créer de nouveaux pouvoirs simplement afin d'éviter la redondance. En outre, il faut aborder de telles expressions générales en tenant compte du fait qu'elles sont utilisées couramment dans maintes lois, non pas pour conférer des pouvoirs non mentionnés, mais pour s'assurer que les pouvoirs clairement conférés soient exercés sans restriction induite. Il est vrai, comme le souligne le juge Gonthier, qu'on peut déduire l'existence de pouvoirs accessoires et qu'ils n'ont pas besoin d'être énoncés. En réalité, toutefois, les lois les énoncent couramment, ne serait-ce que dans l'espoir d'éviter les arguments qui cherchent à limiter indûment l'exercice efficace de pouvoirs conférés expressément. Beaucoup de lois qui confèrent des pouvoirs à des tribunaux inférieurs utilisent ce langage. Par exemple, l'art. 16 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.), donne au Tribunal canadien du commerce extérieur («TCCE») le pouvoir «c) de connaître de tout appel pouvant y être interjeté en vertu de toute autre loi fédérale ou de ses règlements et des questions connexes». Devons-nous en déduire dans chaque cas que le législateur a voulu conférer le pouvoir historiquement anormal de punir l'outrage *ex facie curiae* à chacun de ces tribunaux afin de donner quelque sens à la loi? Je ne le crois pas. Vu l'emploi assez fréquent d'expressions comme «et des questions connexes» ou «de même que toute question s'y rattachant» dans la rédaction des lois, je ne trouve pas cet argument convaincant.

En ce qui concerne le par. 8(2), le juge Gonthier s'appuie fortement sur l'insertion de l'expression «exécution de[s] ordonnances [du Tribunal]». Toutefois, comme nous l'avons vu précédemment, étant donné l'accent mis, au par. 8(2), sur les pouvoirs du Tribunal en matière d'obtention d'éléments de preuve, il est également, voire plus, plausible d'interpréter cette expression comme visant les ordonnances interlocutoires rendues au cours de l'audition, une interprétation qui cadre avec la distinction traditionnelle entre le pouvoir de punir

punish for contempt outside the presence of the court, seldom accorded to inferior tribunals.

With respect to s. 8(3), Gonthier J. acknowledges that taken alone, the reference to contempt is not indicative of the extent of the powers of the Tribunal. For him, the determinative factor is s. 8(3)'s requirement that a finding of contempt and choice of punishment be approved by a judicial member of the Panel. This requirement is said to evidence an intention to accord the Tribunal contempt powers going beyond those which an inferior tribunal would ordinarily exercise.

The short answer to this argument is that the approval by a judicial member of the Tribunal is equally compatible with the view that the Tribunal's contempt power is confined to contempt in the face of the court as with the view that it extends to contempt outside the presence of the court. The narrower interpretation, although less invasive than the broader, nevertheless involves questions of law which may affect the liberty of the subject. In these circumstances, it makes sense to require approval of the judicial member even on the narrower version, particularly where such judicial member(s) has been granted exclusive jurisdiction over all questions of law arising in a Part VIII application. I do not take my learned colleague to suggest that Parliament included judicial officers in the Tribunal primarily to supervise its exercise of a 'special' power over contempt *ex facie*. Thus, it is quite possible, indeed probable, that reference to such officers in s. 8(3) has no bearing on the question of Parliament's intention. The decision by Parliament to confer this power exclusively upon the "judicial" member(s) of a given Panel may reflect its concern with the danger of providing non-judicial personnel with the power to punish contempt in the face of the court where unnecessary.

l'outrage commis en présence du tribunal, qui est accordé fréquemment aux tribunaux inférieurs, et le pouvoir tout à fait différent de punir l'outrage commis hors la présence du tribunal, qui est rarement accordé aux tribunaux inférieurs.

Quant au par. 8(3), le juge Gonthier reconnaît que, prise isolément, la mention de l'outrage n'indique pas la portée des pouvoirs du Tribunal. D'après lui, le facteur déterminant est l'exigence, au par. 8(3), que la conclusion qu'il y a eu outrage et le choix de la peine soient approuvés par un juge siégeant au Tribunal. On dit que cette exigence révèle l'intention de conférer au Tribunal des pouvoirs en matière d'outrage qui dépassent ceux qu'un tribunal inférieur exercerait ordinairement.

Pour répondre à cet argument, disons simplement que l'approbation d'un juge du Tribunal est aussi compatible avec l'opinion que le pouvoir du Tribunal en matière d'outrage se limite à l'outrage commis en sa présence qu'avec l'opinion qu'il s'étend à l'outrage commis hors sa présence. L'interprétation stricte, quoique moins envahissante que l'interprétation large, soulève néanmoins des questions de droit qui peuvent influencer sur la liberté du citoyen. Dans ces circonstances, il est logique d'exiger l'approbation du juge même dans le cas de l'interprétation stricte, particulièrement lorsque ce ou ces juges se sont vu conférer une compétence exclusive sur toutes les questions de droit prenant naissance dans le cadre d'une demande fondée sur la partie VIII. Je ne pense pas que mon collègue laisse entendre que le législateur a inclus des officiers de justice dans le Tribunal principalement pour surveiller son exercice d'un pouvoir «spécial» en matière d'outrage commis hors la présence du tribunal. Il est donc tout à fait possible, voire probable, que la mention de pareils officiers de justice, au par. 8(3), n'a aucun rapport avec la question de l'intention du législateur. La décision du législateur de conférer ce pouvoir exclusivement au(x) «juge(s)» siégeant au Tribunal dans une affaire donnée indique peut-être qu'il était préoccupé par le danger d'accorder à du personnel non judiciaire le pouvoir de punir l'outrage commis en présence du tribunal lorsque ce n'est pas nécessaire.

Gonthier J. argues that the effective functioning of the legislative scheme requires that the Tribunal be accorded the power to condemn and punish, as contempt, the violation of its final orders outside the presence of the court. In his view, the regulatory scheme embodied in the *Competition Act* and the *Competition Tribunal Act* demands that the Tribunal have jurisdiction to enforce its orders via contempt in order to give effect to the legislation's objectives. In the words of s. 12 of the *Interpretation Act*, referred to by Gonthier J., the Court should accord the Act a remedial interpretation that "best ensures the attainment of its [the statute's] objects." Parliament, it is argued, must have intended that the Tribunal's Part VIII orders be effective.

The assumption is that absent a power in the Tribunal to punish contempt of its Part VIII orders, such orders are ineffective, i.e. there are no other means to secure compliance. In my opinion, this assumption is unwarranted. The Act provides a variety of remedies for the enforcement of the Tribunal's Part VIII orders.

Section 74 makes it an offence to fail to comply with the order of the Tribunal. The Attorney General of Canada is empowered, under ss. 73 and 74 of the *Competition Act*, to enforce the Tribunal's Part VIII orders; she may prosecute the violation of an order, seeking the imposition of sanctions (penal and monetary) in a provincial superior court, or she may seek such sanctions in the Federal Court, Trial Division, on consent.

Gonthier J. argues that this provision differs from enforcement by means of the *ex facie* contempt power, in that it provides for definite fines and prison terms and lacks the flexibility of the power of contempt outside the court. Be that as it may, it does not support the assumption that without the power of contempt outside the court, the Tribunal will be disadvantaged. In fact it has at its disposal statutory quasi-criminal remedies remark-

Le juge Gonthier soutient que le fonctionnement efficace du régime législatif exige que le Tribunal soit investi du pouvoir de condamner et de punir, en tant qu'outrage, la violation de ses ordonnances définitives hors sa présence. À son avis, le régime de réglementation prévu dans la *Loi sur la concurrence* et la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* exige que le Tribunal ait compétence pour exécuter ses ordonnances au moyen de l'outrage afin de réaliser les objectifs de la loi. Selon les termes de l'art. 12 de la *Loi d'interprétation*, que cite le juge Gonthier, la Cour devrait donner à la Loi une interprétation corrective qui «soit compatible avec la réalisation de son objet». Le législateur, fait-on valoir, a nécessairement voulu que les ordonnances rendues par le Tribunal sous le régime de la partie VIII soient efficaces.

On suppose qu'en l'absence d'un pouvoir du Tribunal de punir l'outrage résultant de la violation de ses ordonnances fondées sur la partie VIII, ces ordonnances sont inopérantes, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'autre moyen d'en assurer le respect. À mon sens, cette hypothèse n'est pas justifiée. La Loi prévoit toute une gamme de recours pour l'exécution des ordonnances du Tribunal fondées sur la partie VIII.

Selon l'art. 74, commet une infraction qui- conque transgresse une ordonnance du Tribunal. Le procureur général du Canada peut, en vertu des art. 73 et 74 de la *Loi sur la concurrence*, exécuter les ordonnances du Tribunal fondées sur la partie VIII; il peut poursuivre pour violation d'une ordonnance et demander l'imposition de sanctions (pénales et monétaires) devant une cour supérieure provinciale ou il peut, avec le consentement requis, demander ces sanctions devant la Section de première instance de la Cour fédérale.

Le juge Gonthier soutient que cette disposition diffère de l'exécution au moyen du pouvoir de punir l'outrage commis hors la présence du tribunal, du fait qu'elle prévoit des amendes et des peines d'emprisonnement déterminées et n'a pas la souplesse du pouvoir en matière d'outrage commis hors la présence du tribunal. Quoiqu'il en soit, elle n'étaye pas l'hypothèse selon laquelle, sans le pouvoir en matière d'outrage commis hors sa pré-

ably similar to, although perhaps more restricted than, the contempt power traditionally confined to superior courts. It does not follow from the fact that Parliament has chosen to circumscribe the means of criminal enforcement at the Tribunal's disposal that the Tribunal should be accorded the broader common law power of contempt *ex facie*. On the contrary, I would think the inference should be the opposite, namely that Parliament considered the matter, and gave the Tribunal the means to ensure, in a quasi-criminal context, the power of enforcement of its final orders that Parliament thought it should possess. I do not share Gonthier J.'s view that these provisions are directed at punishment rather than "securing compliance" (p. 407), nor understand how, if this were the case, it would distinguish the quasi-criminal remedies of the Act from contempt outside the presence of the court. In either case, enforcement and punishment are inextricably intertwined.

In addition to these quasi-criminal remedies, the Act provides that a private party may sue the offending party for damages suffered as a result of the violation of the Tribunal's order, pursuant to s. 36 of the *Competition Act*. Indeed, s. 36(2) provides that a finding of non-compliance in another proceeding, e.g. brought by the Attorney General of Canada under s. 74, is sufficient proof of the defendant's non-compliance with the Tribunal's order; thus, only the complainant's damages remain to be assessed.

In extending the power to punish the violation of a Part VIII order to the Tribunal as well as in answer to the above options, Gonthier J. relies, *inter alia*, on the absence of an express provision for the enforcement of these orders by the Federal Court, a provision present in other Acts to which he refers us (see p. 408). I fail to see how the absence of an express provision for filing the Tribunal's Part VIII orders with the Federal Court,

sence, le Tribunal sera désavantagé. En fait, il dispose, en vertu de la loi, de recours quasi criminels qui ressemblent remarquablement, bien qu'ils soient peut-être plus restreints, au pouvoir en matière d'outrage qui est réservé traditionnellement aux cours supérieures. Du fait que le législateur a choisi de circonscrire les moyens d'exécution en matière criminelle dont dispose le Tribunal, il ne s'ensuit pas que celui-ci devrait être investi du pouvoir général de punir l'outrage commis hors sa présence, que reconnaît la common law. Je pense qu'il faudrait en déduire le contraire, savoir que le législateur a examiné la question et donné au Tribunal le moyen de réaliser, dans un contexte quasi criminel, l'exécution de ses ordonnances définitives, un pouvoir que le législateur estimait devoir lui donner. Je ne partage pas l'avis du juge Gonthier selon lequel ces dispositions visent à punir plutôt qu'à «assurer le respect» (à la p. 407) et je ne comprends pas non plus comment, si c'était le cas, cela établirait une distinction entre les recours quasi criminels prévus par la Loi et l'outrage commis hors la présence du tribunal. Dans l'un et l'autre cas, l'exécution et la punition sont inextricablement liées.

En plus de ces recours quasi criminels, la Loi prévoit qu'un particulier peut poursuivre la partie contrevenante pour les dommages subis à la suite de la violation de l'ordonnance du Tribunal, conformément à l'art. 36 de la *Loi sur la concurrence*. En effet, le par. 36(2) prévoit qu'une conclusion qu'il y a eu violation dans une autre procédure engagée, par exemple, par le procureur général du Canada en vertu de l'art. 74, constitue une preuve suffisante de la violation de l'ordonnance du Tribunal par le défendeur; donc seuls les dommages-intérêts du plaignant restent à évaluer.

En étendant au Tribunal le pouvoir de punir la violation d'une ordonnance fondée sur la partie VIII et en réponse aux choix susmentionnés, le juge Gonthier s'appuie notamment sur l'absence d'une disposition expresse relative à l'exécution de ces ordonnances par la Cour fédérale, une disposition qui se trouve dans les autres lois auxquelles il nous renvoie (voir à la p. 408). Je ne vois pas comment l'absence d'une disposition expresse relative

or any other superior court, is either determinative or relevant to the question under consideration. First, Parliament may be assumed to know of the residual jurisdiction of the superior courts, which arguably permits enforcement through the courts by way of contempt: *CBC, supra*, at pp. 636 and 638, *per* Beetz J. Second, it is equally persuasive to argue that this so-called "lacuna" in the legislation indicates Parliament's intention that the Tribunal's orders be enforced only through the means provided in ss. 73 and 74 and s. 36 of the *Competition Act*. Such a lacuna does not, in my respectful opinion, evidence an intent to confer upon the Tribunal jurisdiction over contempt *ex facie*.

I note, in addition, that express provision for filing appears in a number of regulatory schemes but does not appear in others. A comparative examination of the tribunals (and their enabling legislation) expressly directed to a superior court for the enforcement of their orders with those tribunals which are not so directed evidences no pattern of subject matter (e.g. degree of national importance) nor adjudicative structure which would lend support to the argument that Parliament intended that some tribunals have resort to superior courts to enforce their orders while others are empowered to enforce their orders via a power over contempt *ex facie*. Absent convincing evidence that the failure to expressly include this common law right (to seek enforcement from a superior court) indicates a legislative intent to accord a tribunal certain special powers, I am of the opinion that Parliament did not intend that the Competition Tribunal exercise jurisdiction over contempt *ex facie*.

Gonthier J. also argues that, given the complexity inherent in monitoring and enforcing Part VIII orders, the methods expressly chosen by Parlia-

au dépôt, à la Cour fédérale ou à une autre cour supérieure, des ordonnances du Tribunal fondées sur la partie VIII est déterminante ou se rapporte à la question en litige. Premièrement, on peut supposer que le législateur est au courant de la compétence résiduelle des cours supérieures, qui, pourrait-on dire, permet que l'exécution se fasse par les tribunaux au moyen de l'outrage: *Société Radio-Canada*, précité, aux pp. 636 et 638, motifs du juge Beetz. Deuxièmement, il est également convaincant d'alléguer que cette prétendue «lacune» de la loi indique que le législateur a voulu que l'exécution des ordonnances du Tribunal se fasse uniquement par les moyens prévus aux art. 73 et 74 et à l'art. 36 de la *Loi sur la concurrence*. Une telle lacune ne prouve pas, à mon avis, une intention de conférer au Tribunal la compétence en matière d'outrage commis hors sa présence.

Je remarque, en outre, que la disposition expresse relative au dépôt figure dans un certain nombre de régimes de réglementation mais pas dans d'autres. Une étude comparative des tribunaux (et de leur loi habilitante) subordonnés expressément à une cour supérieure pour l'exécution de leurs ordonnances et des tribunaux qui ne sont pas ainsi subordonnés ne montre aucun modèle de sujet (par exemple, le degré d'importance nationale) ni aucune structure décisionnelle qui viendrait appuyer l'argument selon lequel le législateur a voulu que certains tribunaux aient recours aux cours supérieures pour faire exécuter leurs ordonnances tandis que d'autres peuvent exécuter les leurs au moyen d'un pouvoir en matière d'outrage commis hors leur présence. En l'absence d'une preuve convaincante que l'omission d'inclure expressément ce droit reconnu en common law (de s'adresser à une cour supérieure pour l'exécution de ses ordonnances) indique une intention du législateur d'accorder à un tribunal certains pouvoirs spéciaux, je suis d'avis que le législateur n'a pas voulu que le Tribunal de la concurrence exerce une compétence en matière d'outrage commis hors sa présence.

Le juge Gonthier soutient également que, vu la difficulté inhérente de surveiller et d'exécuter les ordonnances fondées sur la partie VIII, les

ment to enforce its policies (criminal and civil enforcement, outlined above) lead to a "corresponding loss of effectiveness", i.e. the expertise of the Tribunal is lost. I make three points in response.

First, if the methods of enforcement which Parliament has chosen are defective, it is for Parliament and not the courts to rectify them.

Second, no evidence was placed before the Court which established either the complexity or non-complexity of orders typically made by the Tribunal under Part VIII, or the alleged "loss of effectiveness" of the Tribunal. The actual order at issue in this case was simple and easily enforced: Chrysler Canada Ltd. was ordered to sell its parts to Mr. Richard Brunet on trade terms 'usual and customary' to its relationship with Mr. Brunet. The Tribunal, in its determination of the application, may define such "terms"; quick reference could be had to such definition by a superior court seeking to enforce the Tribunal's order. There is no suggestion that the particular expertise of the Tribunal was required for its enforcement, nor any evidence that the powers of enforcement expressly set out in the Act were inadequate to the task.

Third, the Act, while not (theoretically) conferring on the Tribunal the power to initiate proceedings for the enforcement of its final orders, permits access to the Tribunal's expertise in the process of enforcement. In a criminal proceeding under s. 74, the prosecutorial arm of the government may utilize the Tribunal's expertise to assist the court. In a contempt proceeding before a superior court, if it is the Director who is seeking enforcement of a Part VIII order, the Director may, as the Attorney General of Canada may with s. 74, use the Tribunal's expertise. If the Tribunal brings the contempt motion, the Tribunal itself may provide assistance to the court as a party. Finally, the Tribunal may be able to seek and obtain the status of an intervener in the criminal proceedings under s. 74 (by application, for example, of r. 2 of the *Ontario Supreme*

méthodes choisies expressément par le législateur pour l'exécution de ses politiques (exécution susmentionnée en matières criminelle et civile) mènent à une «perte d'efficacité correspondante», c'est-à-dire que l'expertise du Tribunal est perdue. J'ai trois remarques à faire pour répondre à cela.

Premièrement, si les méthodes d'exécution que le législateur a choisies sont déficientes, c'est à ce dernier et non pas aux tribunaux qu'il incombe de les corriger.

Deuxièmement, la Cour n'a été saisie d'aucune preuve qui établissait la complexité ou la non-complexité des ordonnances rendues ordinairement par le Tribunal sous le régime de la partie VIII, ou la prétendue «perte d'efficacité» du Tribunal. L'ordonnance en cause dans la présente affaire était simple et facile à exécuter: on a enjoint à Chrysler Canada Ltd. de vendre ses pièces à Richard Brunet suivant les conditions commerciales «habituelles» de sa relation avec M. Brunet. Pour se prononcer sur la demande, le Tribunal peut définir ces «conditions»; une cour supérieure qui tente de faire exécuter l'ordonnance du Tribunal pourrait se reporter rapidement à cette définition. Rien ne laisse entendre que l'expertise particulière du Tribunal était nécessaire pour son exécution et rien ne prouve que les pouvoirs d'exécution mentionnés expressément dans la Loi ne convenaient pas à cette tâche.

Troisièmement, bien qu'elle ne confère pas (théoriquement) au Tribunal le pouvoir d'engager des procédures pour l'exécution de ses ordonnances définitives, la Loi permet l'accès à l'expertise du Tribunal à l'étape de l'exécution. Dans des poursuites criminelles fondées sur l'art. 74, le Procureur général peut utiliser l'expertise du Tribunal pour aider la cour. Dans des procédures d'outrage devant une cour supérieure, si c'est le directeur qui demande l'exécution d'une ordonnance fondée sur la partie VIII, il peut, tout comme le procureur général du Canada le peut en vertu de l'art. 74, utiliser l'expertise du Tribunal. Si le Tribunal présente la requête pour outrage, il peut lui-même fournir de l'aide à la cour en tant que partie. En fin de compte, le Tribunal peut être en mesure de demander et d'obtenir la qualité d'intervenant dans

Court Rules Respecting Criminal Proceedings—Part I, SI/85-152); on a motion for contempt to a superior court; or on a civil action under s. 36. For example, if the prosecution, action or motion is before the Ontario Court, General Division, a motion for leave to intervene *simpliciter* may be made under r. 13.01 or the Tribunal may seek leave to intervene as a “friend of the court” under r. 13.02, *Rules of Civil Procedure*, O. Reg. 560/84. See, for example, *Vachliotis v. Exodus Link Corp.* (1987), 23 C.P.C. (2d) 72 (Ont. Master) in which the city of Toronto was granted intervenor status where the interpretation of one of its zoning by-laws was at issue. Similarly, leave to intervene in the Federal Court may be available to a party such as the Tribunal under r. 1716 of the *Federal Court Rules*, C.R.C. 1978, c. 663. Given these options, it is clear that the Tribunal’s expertise would not necessarily ‘go to waste’ in the absence of power to directly enforce its final orders via a power over contempt *ex facie*.

In summary, I remain unpersuaded that the arguments advanced in support of the proposition that s. 8 confers on the Tribunal the power to convict and punish for contempt outside the presence of the Tribunal establish that the interpretation of the Court below was wrong. On the contrary, the wording of s. 8 and the role of the Tribunal in the statutory scheme support the conclusion that Parliament did not intend to confer on the Tribunal the power to enforce its final orders by the general power to find and punish contempt outside its presence.

C. *Section 96 of the Constitution Act, 1867*

The respondent correctly noted in its factum that the Court, should it choose to allow the appeals, would be called upon to determine whether Parliament is constitutionally empowered to enact s. 8 of the *Competition Act*. In other words, the Court

les poursuites criminelles fondée sur l’art. 74 (en application, par exemple, de l’art. 2 des *Règles concernant les poursuites criminelles de la Cour suprême de l’Ontario—Partie I*, TR/85-152), à la suite d’une requête pour outrage adressée à une cour supérieure ou d’une action civile fondée sur l’art. 36. Par exemple, si les poursuites, l’action ou la requête est devant la Division générale de la Cour de l’Ontario, une simple requête pour autorisation d’intervenir peut être présentée en vertu de l’art. 13.01 ou le Tribunal peut demander l’autorisation d’intervenir à titre d’«ami de la cour» en vertu de l’art. 13.02 des *Règles de procédure civile*, Règl. de l’Ont. 560/84. Voir, par exemple, *Vachliotis c. Exodus Link Corp.* (1987), 23 C.P.C. (2d) 72 (protonotaire Ont.), dans lequel la ville de Toronto a obtenu la qualité d’intervenant lorsque l’interprétation de l’un de ses règlements de zonage était en cause. De même, une autorisation d’intervenir en Cour fédérale peut être obtenue par une partie comme le Tribunal, en vertu de la règle 1716 des *Règles de la Cour fédérale*, C.R.C. 1978, ch. 663. Vu ces choix, il est manifeste que l’expertise du Tribunal ne serait pas nécessairement «perdue» en l’absence du pouvoir d’exécuter directement ses ordonnances définitives au moyen d’un pouvoir en matière d’outrage commis hors sa présence.

En résumé, je ne suis pas convaincue que les arguments avancés à l’appui de la proposition selon laquelle l’art. 8 confère au Tribunal le pouvoir de condamner et de punir pour l’outrage commis hors sa présence établissent que l’interprétation donnée par la Cour d’appel fédérale était erronée. Au contraire, le texte de l’art. 8 et le rôle du Tribunal dans le régime législatif étayaient la conclusion que le législateur n’a pas voulu conférer au Tribunal le pouvoir d’exécuter ses ordonnances définitives au moyen du pouvoir général de constater et de punir l’outrage commis hors sa présence.

C. *L’article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867*

L’intimée a fait remarquer à juste titre dans son mémoire que, si la Cour choisissait d’accueillir les pourvois, elle devrait déterminer si le législateur fédéral peut, selon la Constitution, adopter l’art. 8 de la *Loi sur la concurrence*. En d’autres termes, la

must ensure that Parliament has the competence, under ss. 96 to 101 of the *Constitution Act, 1867*, to confer superior court powers upon administrative appointees.

Neither of the appellants addressed this question in their written materials; the respondent makes only cursory reference to it in its factum. Nor did the Trial Division or the Court of Appeal below address this issue. This Court heard only brief and generalized oral submissions on it. The dearth of materials before the Court on such an important constitutional issue, coupled with the conclusion at which I have arrived on the main issue in these appeals, dictate a cautious approach, following the lead of Dickson J. in *CBC*, *supra*. My remarks are accordingly brief.

Gonthier J. avoids the difficult s. 96 issue by using a more generous application of the third branch of the test set out by this Court in *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714, than I would be inclined to adopt. In that case this Court held that s. 96 constitutes no bar to vesting s. 96 judicial powers in an inferior tribunal provided three tests were met: (1) the power in question is broadly conformable to the powers of s. 96 courts at the time of Confederation; (2) the power is a "judicial power"; and (3) the power is "necessarily incidental" to the achievement of a broader policy objective by the government: see *Reference re Young Offenders Act (P.E.I.)*, [1991] 1 S.C.R. 252, at pp. 276-77. In essence, provinces are empowered to vest ancillary judicial powers formerly exercised by s. 96 courts (exclusively) so long as the judicial or quasi-judicial function bestowed is a necessary part of an otherwise valid administrative structure. Accepting, as my learned colleague does, that the power to punish for contempt outside the presence of the court is a s. 96 judicial power, the question is whether the grant of the power is "necessarily incidental" or "essential" to the functioning of the Tribunal. Gonthier J. so finds, concluding that "[o]nly a specialized tribu-

Cour doit s'assurer que le législateur fédéral a compétence, en vertu des art. 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, pour conférer des pouvoirs d'une cour supérieure à des organismes administratifs.

Aucun des appelants n'a abordé cette question dans ses documents écrits; l'intimée n'y a fait que des allusions superficielles dans son mémoire. Ni la Section de première instance ni la Cour d'appel n'ont abordé non plus cette question. Notre Cour n'a entendu que des observations orales brèves et générales à cet égard. La pénurie de documents produits devant la Cour relativement à une question constitutionnelle aussi importante, conjuguée à la conclusion à laquelle je suis parvenue en ce qui concerne la principale question dans les présents pourvois, incite à la prudence, selon l'exemple donné par le juge Dickson dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité. Mes observations seront donc brèves.

Le juge Gonthier évite la difficile question de l'art. 96 en recourant à une application plus généreuse, que je ne serais portée à le faire, du troisième volet du critère énoncé par notre Cour dans le *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714. Dans cette affaire, notre Cour a statué que l'art. 96 n'empêche pas l'attribution à un tribunal inférieur des pouvoirs judiciaires prévus à l'art. 96 pourvu que trois conditions soient remplies: (1) le pouvoir en question correspond de manière générale aux pouvoirs que les cours visées à l'art. 96 exerçaient à l'époque de la Confédération, (2) il s'agit d'un «pouvoir judiciaire» et (3) le pouvoir est «nécessairement accessoire» à la réalisation d'un objectif plus large du gouvernement: voir *Renvoi relatif à la Loi sur les jeunes contrevenants (Î.-P.-É.)*, [1991] 1 R.C.S. 252, aux pp. 276 et 277. Essentiellement, les provinces peuvent conférer des pouvoirs judiciaires accessoires qui étaient autrefois exercés par les cours visées à l'art. 96 (exclusive-ment), dans la mesure où la fonction judiciaire ou quasi judiciaire attribuée fait nécessairement partie d'une structure administrative par ailleurs valide. Vu que, comme mon collègue, j'admets que le pouvoir de punir l'outrage commis hors la pré-

nal such as the Tribunal can properly ensure the enforcement of the orders it makes" (p. 419).

In my view, the record does not support such a broad and categorical conclusion. As already noted, the Act provides a variety of methods of enforcing the final orders of the Tribunal: see *supra* at pp. 437-38. There is no evidence before us supporting the proposition that these methods are inadequate, much less that supplementing them with the power to punish for contempt outside the presence of the court is essential or necessarily incidental to the Tribunal's functioning. Nor has Parliament clearly said the power is necessary; the language relied on for the power is at best ambiguous and stands in sharp contrast to the express language in which the other methods of enforcement envisaged by Parliament are set out.

If the case cannot be brought within the *Residential Tenancies* analysis, the s. 96 question of whether empowering federally appointed members of the Competition Tribunal with jurisdiction to punish contempt outside the presence of the court must be met directly. This casts us into new waters, for the most part uncharted.

None of the governing authorities are particularly helpful. Neither *Re Residential Tenancies Act, 1979*, *supra*; *McEvoy v. Attorney General for New Brunswick*, [1983] 1 S.C.R. 704; *Sobeys Stores Ltd. v. Yeomans*, [1989] 1 S.C.R. 238, nor *Reference re Young Offenders Act (P.E.I.)*, *supra*, assess whether the focus of ss. 96 to 101 is the protection of the federal executive's exclusive right to control and supervise persons exercising the "core jurisdiction" of a superior court of record, or whether the focus of ss. 96 to 101 is the broader principle that statutory bodies, both provincial and federal,

sence du tribunal est un pouvoir judiciaire visé à l'art. 96, il s'agit de déterminer si l'attribution de ce pouvoir est «nécessairement accessoire» ou «essentielle» au fonctionnement du Tribunal. Le juge Gonthier croit que oui et il conclut que «[s]eul un tribunal spécialisé comme le Tribunal peut assurer comme il se doit l'exécution des ordonnances qu'il rend» (p. 419).

À mon sens, le dossier ne permet pas de tirer une conclusion aussi générale et catégorique. Comme je l'ai déjà mentionné, la Loi prévoit diverses méthodes d'exécution des ordonnances définitives du Tribunal: voir ci-dessus aux pp. 437 et 438. Aucune preuve présentée devant nous n'étaye la proposition selon laquelle ces méthodes ne sont pas adéquates et encore moins celle voulant que leur ajouter le pouvoir de punir l'outrage commis hors la présence du tribunal est essentiel ou nécessairement accessoire au fonctionnement du Tribunal. Le législateur n'a pas dit clairement non plus que ce pouvoir est nécessaire; le langage invoqué relativement au pouvoir est au mieux ambigu et contraste grandement avec le langage explicite utilisé pour énoncer les autres méthodes d'exécution envisagées par le législateur.

Si on ne peut pas appliquer à la présente affaire l'analyse du *Renvoi relatif à la Loi sur la location résidentielle*, il faut aborder directement la question, fondée sur l'art. 96, de savoir s'il y a lieu d'attribuer aux juges du Tribunal de la concurrence nommés par le gouvernement fédéral le pouvoir de punir l'outrage commis hors la présence du tribunal. Cela nous amène sur un terrain nouveau qui est en majeure partie inexploré.

La jurisprudence applicable ne nous aide pas particulièrement. Le *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, précité, les arrêts *McEvoy c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1983] 1 R.C.S. 704, et *Sobeys Stores Ltd. c. Yeomans*, [1989] 1 R.C.S. 238, de même que le *Renvoi relatif à la Loi sur les jeunes contrevenants (Î.-P.-É.)*, précité, n'évaluent pas si les art. 96 à 101 sont axés sur la protection du droit exclusif du pouvoir exécutif fédéral de contrôler et de surveiller les personnes qui exercent la «compétence fondamentale» d'une cour supérieure d'ar-

should not be allowed to usurp the “judicial” function reserved to those (special) bodies accorded the general jurisdiction of a superior court of record. The absence of a focused argument, coupled with the absence of judicial consideration of this issue in the courts below as well as in the authorities cited *supra*, militates against any pronouncement by the Court on this question of fundamental constitutional significance. Fortunately, my conclusion on the primary ground of appeal herein provides me with the option of waiting for another day to address this important issue. In the circumstances, I believe it wise to exercise this option.

Disposition

I would dismiss the appeals and affirm the decision of the Court below.

Appeals allowed, McLachlin J. dissenting.

Solicitors for the appellant Competition Tribunal: Johnston & Buchan, Ottawa.

Solicitor for the appellant Director of Investigation and Research: The Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the respondent Chrysler Canada Ltd.: Perley-Robertson, Panet, Hill & McDougall, Ottawa.

archives, ou si les art. 96 à 101 sont axés sur le principe plus large selon lequel les organismes, tant provinciaux que fédéraux, qui sont créés par la loi ne devraient pas pouvoir usurper la fonction «judiciaire» réservée aux organismes (spéciaux) à qui est conférée la compétence générale d’une cour supérieure d’archives. L’absence d’un argument précis, conjuguée à l’absence d’examen de cette question par les tribunaux d’instance inférieure et dans la jurisprudence précitée, fait que la Cour ne devrait pas se prononcer sur cette question d’importance fondamentale sur le plan constitutionnel. Heureusement, ma conclusion relative au premier moyen d’appel me donne le choix d’attendre une autre occasion pour aborder cette question importante. Dans les circonstances, je crois qu’il est sage d’exercer ce choix.

d Dispositif

Je suis d’avis de rejeter les pourvois et de confirmer l’arrêt de la Cour d’appel fédérale.

e Pourvois accueillis, le juge McLachlin est dissidente.

Procureurs de l’appelant le Tribunal de la concurrence: Johnston & Buchan, Ottawa.

f Procureur de l’appelant le directeur des enquêtes et recherches: Le sous-procureur général du Canada, Ottawa.

g Procureurs de l’intimée Chrysler Canada Ltd.: Perley-Robertson, Panet, Hill & McDougall, Ottawa.