

**Atco Ltd. and 99139 Canada Inc.** *Appellants*;  
and

**Calgary Power Ltd., City of Calgary, City of Edmonton, Consumers Association of Canada (Alberta), City of Medicine Hat, Sunlife Assurance Company of Canada, Gordon Securities Limited, City of Red Deer, Town of Fort MacLeod, W. Arsene, Town of Coalhurst and Town of Picture Butte, Public Utilities Board, Canadian Western Natural Gas Company Limited, Northwestern Utilities Limited and Alberta Power Limited** *Respondents*;

and between

**Canadian Utilities Limited, Canadian Western Natural Gas Company Limited, Northwestern Utilities Limited and Alberta Power Limited** *Appellants*;

and

**Atco Ltd., 99139 Canada Inc., Calgary Power Ltd., City of Calgary, City of Edmonton, Consumers Association of Canada (Alberta), City of Medicine Hat, Sunlife Assurance Company of Canada, Gordon Securities Limited, City of Red Deer, Town of Fort MacLeod, W. Arsene, Town of Coalhurst, Town of Picture Butte and the Public Utilities Board of the Province of Alberta** *Respondents*.

File Nos.: 16356 and 16359.

1982: May 5 and 6; 1982: November 2.

Present: Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL OF ALBERTA

*Company law — Ownership — Control — Takeover bid by company holding regulated public utility subsidiaries for another utility company — Union of owners of public utility companies subject to Public Utility Board consent — Owner statutorily defined as person "owning, operating, managing or controlling" a public utility — Interim order restraining takeover — Whether or not company making takeover bid an owner and subject to Board's jurisdiction — The Public Utili-*

**Atco Ltd. et 99139 Canada Inc.** *Appelantes*;  
et

**Calgary Power Ltd., Ville de Calgary, Ville d'Edmonton, Consumers Association of Canada (Alberta), Ville de Medicine Hat, Sunlife du Canada Compagnie d'assurance-vie, Gordon Securities Limited, Ville de Red Deer, Ville de Fort MacLeod, W. Arsene, Ville de Coalhurst et Ville de Picture Butte, Public Utilities Board, Canadian Western Natural Gas Company Limited, Northwestern Utilities Limited et Alberta Power Limited** *Intimés*;

et entre

**Canadian Utilities Limited, Canadian Western Natural Gas Company Limited, Northwestern Utilities Limited et Alberta Power Limited** *Appelantes*;

et

**Atco Ltd., 99139 Canada Inc., Calgary Power Ltd., Ville de Calgary, Ville d'Edmonton, Consumers Association of Canada (Alberta), Ville de Medicine Hat, Sunlife du Canada Compagnie d'assurance-vie, Gordon Securities Limited, Ville de Red Deer, Ville de Fort MacLeod, W. Arsene, Ville de Coalhurst, Ville de Picture Butte et la Public Utilities Board of the Province of Alberta** *Intimés*.

N<sup>os</sup> du greffe: 16356 et 16359.

1982: 5 et 6 mai; 1982: 2 novembre.

Présents: Les juges Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

*Droit des compagnies — Propriété — Contrôle — Offre de prise de contrôle par une société qui détient pour une autre société de service des filiales de service public réglementées — Union de propriétaires de sociétés de services publics assujettie au consentement de la Commission des services publics — Par définition dans la Loi, propriétaire désigne une personne qui «possède, exploite, dirige ou contrôle» une entreprise de service public — Ordonnance provisoire qui empêche la prise*

*ties Board Act, R.S.A. 1970, c. 302, ss. 2(i), (j), 29, 79(2), (3), 98.*

Atco owned 58.1 per cent of the shares of Canadian Utilities, which in turn owned virtually all the shares of three Alberta public utilities, including Alberta Power. Calgary Power owned 41 per cent of the shares in Canadian Utilities. Atco, in a takeover bid, offered to buy 50.1 per cent of the outstanding stock of Calgary Power. In an attempt to prevent the takeover, Calgary Power successfully applied to the Public Utilities Board of Alberta for an interim or final order restraining Atco from proceeding. Section 98 of *The Public Utilities Board Act* provided that where an owner of a public utility was authorized to unite with the owner of any other public utility, the union was subject to the consent of the Board. The Board, in making its interim order, found Atco to be an "owner of a public utility" for the purposes of the Act and therefore subject to its jurisdiction. In this appeal from the Court of Appeal's judgment upholding the Board's finding, appellant maintained it was not an "owner of a public utility" and so not subject to the Board's jurisdiction.

*Held* (Ritchie, McIntyre and Wilson JJ. dissenting.): The appeal should be dismissed.

*Per* Beetz, Estey, Chouinard and Lamer JJ.: Appellant was an owner of a public utility and accordingly came within s. 98 authorizing the Board to intervene in the takeover transaction. The statutory definition of "owner of a public utility" includes a person without legal ownership of the system but having the power to control. The word "controlling" used in the definition extended to the operational realities of control and was not confined to immediate day to day factual control of the operation and management of the utility. "Unite" and "union", used in s. 98, included a union or combination of companies or their respective undertakings by one company's acquisition of another company's shares.

*Per* Ritchie, McIntyre and Wilson JJ., *dissenting*: A parent company as a matter of law does not own, operate, manage or control the physical plant of its

*de contrôle — La société qui présente l'offre de prise de contrôle est-elle un propriétaire assujetti à la compétence de la Commission? — The Public Utilities Board Act, R.S.A. 1970, chap. 302, art. 2i), j), 29, 79(2),(3), 98.*

Atco possédait 58.1 pour 100 des actions de Canadian Utilities qui détenait elle-même à peu près toutes les actions de trois entreprises de services publics en Alberta, y compris Alberta Power. Calgary Power possédait 41 pour 100 des actions de Canadian Utilities. Dans une offre de prise de contrôle, Atco a offert d'acheter 50.1 pour 100 des actions en circulation de Calgary Power. Pour essayer d'empêcher la prise de contrôle, Calgary Power a demandé à la Public Utilities Board de l'Alberta une ordonnance provisoire ou définitive qui empêcherait Atco de poursuivre l'opération et a eu gain de cause. L'article 98 de *The Public Utilities Board Act* prévoit que lorsque le propriétaire d'une entreprise de service public est autorisé à s'unir avec le propriétaire de toute autre entreprise de service public, l'union est assujettie au consentement de la Commission. Lorsqu'elle a rendu son ordonnance provisoire, la Commission a conclu qu'Atco est un «propriétaire d'une entreprise de service public» aux fins de la Loi et qu'elle est par conséquent assujettie à sa compétence. Dans le présent pourvoi contre l'arrêt de la Cour d'appel qui a maintenu la décision de la Commission, l'appelante fait valoir qu'elle n'est pas un «propriétaire d'une entreprise de service public» et qu'elle n'est pas assujettie à la compétence de la Commission.

*Arrêt* (les juges Ritchie, McIntyre et Wilson sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

*Les juges* Beetz, Estey, Chouinard et Lamer: L'appelante est propriétaire d'une entreprise de service public et est par conséquent assujettie à l'art. 98 qui autorise la Commission à intervenir dans l'opération de prise de contrôle. La Loi inclut dans la définition de «propriétaire d'une entreprise de service public» une personne qui n'a pas de droit de propriété sur l'entreprise mais qui exerce un contrôle sur l'entreprise. Le terme «contrôle» qu'emploie la définition s'étend aux modalités pratiques de contrôle et ne se limite pas au contrôle quotidien de l'exploitation et de la gestion de l'entreprise. Les mots «s'unir» et «union» qu'emploie l'art. 98 visent une union ou réunion de sociétés ou de leurs entreprises respectives par suite de l'acquisition par une société des actions de l'autre.

*Les juges* Ritchie, McIntyre et Wilson, *dissidents*: On ne peut dire qu'en droit, une société mère possède, exploite, dirige ou contrôle les installations matérielles

subsidiary for its proprietary interest is in the shares held and not in the subsidiary's assets. Although the parent may "control" the assets of the subsidiary in fact if not in law, that *de facto* control still does not bring the parent within the definition of "owner of a public utility". The word "control" used in that definition is not used as a term of art in the corporate law context but in its ordinary dictionary meaning of having day to day control of the physical plant and its operations.

[*Her Majesty in right of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61; *In re Suburban Rapid Transit Co.*, [1931] 1 W.W.R. 778, considered; *Saine v. Beauchesne and Gobeil*, [1963] S.C.R. 435; *Army and Navy Department Store Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1953] 2 S.C.R. 496; *The St. Louis Breweries Ltd. v. Apthorpe* (1899), 79 L.T. 551; *Covert v. Minister of Finance of the Province of Nova Scotia*, [1980] 2 S.C.R. 774; *Buckerfield's Limited v. Minister of National Revenue*, [1965] 1 Ex. C.R. 299; *British American Tobacco Co. v. Inland Revenue Commissioners*, [1943] A.C. 335; *Vineland Quarries and Crushed Stone Limited v. Minister of National Revenue*, [1966] Ex. C.R. 417; *Barlow v. Teal* (1885), 15 Q.B.D. 403; *Alleghany Corp. v. Breswick & Co.* (1957), 353 U.S. 151, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1980), 117 D.L.R. (3d) 332, 24 A.R. 300, confirming an order of the Public Utilities Board of Alberta. Appeal dismissed, Ritchie, McIntyre and Wilson JJ. dissenting.

*J. F. Howard, Q.C.*, and *A. D. Macleod*, for the appellants Atco Ltd. *et al.*

*Tom Mayson, Q.C.*, for the appellants Canadian Utilities Limited *et al.*

*Miles Patterson, Q.C.*, *Brian Crane, Q.C.*, and *High D. Williamson*, for the respondent Calgary Power Ltd.

*Douglas A. Larder*, for the respondent the City of Calgary.

*C. P. Clarke* and *A. V. Lapko*, for the respondent the Public Utilities Board of Alberta.

de sa filiale puisque son droit de propriété s'attache aux actions qu'elle possède et non aux biens de sa filiale. Bien qu'une société mère puisse contrôler les biens de sa filiale en fait sinon en droit, ce contrôle de fait de ces biens ne fait pas relever la société mère de la définition de «propriétaire d'une entreprise de service public». Le terme «contrôle» qu'emploie cette définition ne l'est pas comme terme technique du droit des compagnies mais au sens ordinaire que lui donnent les dictionnaires, soit le contrôle quotidien des installations matérielles et de leurs opérations.

[Jurisprudence: arrêts examinés: *Sa Majesté du chef de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61; *In re Suburban Rapid Transit Co.*, [1931] 1 W.W.R. 778; arrêts mentionnés: *Saine c. Beauchesne and Gobeil*, [1963] R.C.S. 435; *Army and Navy Department Store Ltd. c. Minister of National Revenue*, [1953] 2 R.C.S. 496; *The St. Louis Breweries Ltd. v. Apthorpe* (1899), 79 L.T. 551; *Covert c. Ministre des Finances de la province de la Nouvelle-Écosse*, [1980] 2 R.C.S. 774; *Buckerfield's Limited c. Minister of National Revenue*, [1965] 1 R.C. de l'É. 299; *British American Tobacco Co. v. Inland Revenue Commissioners*, [1943] A.C. 335; *Vineland Quarries and Crushed Stone Limited c. Minister of National Revenue*, [1966] R. C. de l'É. 417; *Barlow v. Teal* (1885), 15 Q.B.D. 403; *Alleghany Corp. v. Breswick & Co.* (1957), 353 U.S. 151.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1980), 117 D.L.R. (3d) 332, 24 A.R. 300, qui a confirmé une ordonnance de la Public Utilities Board de l'Alberta. Pourvoi rejeté, les juges Ritchie, McIntyre et Wilson sont dissidents.

*J. F. Howard, c.r.*, et *A. D. Macleod*, pour les appelantes Atco Ltd. et autres.

*Tom Mayson, c.r.*, pour les appelantes Canadian Utilities Limited et autres.

*Miles Patterson, c.r.*, *Brian Crane, c.r.*, et *High D. Williamson*, pour l'intimée Calgary Power Ltd.

*Douglas A. Larder*, pour l'intimée la ville de Calgary.

*C. P. Clarke* et *A. V. Lapko*, pour l'intimée la Public Utilities Board de l'Alberta.

The reasons of Ritchie, McIntyre and Wilson JJ. were delivered by

WILSON J. (*dissenting*)—My colleague, Mr. Justice Estey, has set out in his reasons for judgment the context in which the issue before the Court on this appeal has arisen and it is not necessary to deal with it further. The issue is a very narrow one: does a parent company own the public utility of its subsidiary for purposes of *The Public Utilities Board Act* of Alberta?

The starting point is the definition section of the Act. “Public utility” is defined as follows in s. 2(j):

2. . . .

(j) “public utility” means

- (i) any system, works, plant, equipment or service for the conveyance of telecommunications,
- (ii) any system, works, plant, equipment or service for the conveyance of travellers or goods over a railway, street railway or tramway,
- (iii) any system, works, plant, equipment or service for the production, transmission, delivery or furnishing of water, heat, light or power, either directly or indirectly, to or for the public, and
- (iv) any oil pipe line the proprietor of which may be declared by the Energy Resources Conservation Board to be a common carrier;

“Owner of a public utility” is defined in s. 2(i):

2. . . .

(i) “owner of a public utility” means

- (i) a person owning, operating, managing or controlling a public utility and whose business and operations are subject to the legislative authority of the Province, and the lessees, trustees, liquidators thereof or any receivers thereof appointed by any court, but
- (ii) does not include a municipality that has not voluntarily come under this Act in the manner provided in this Act;

Version française des motifs des juges Ritchie, McIntyre et Wilson rendus par

LE JUGE WILSON (*dissidente*)— Mon collègue le juge Estey a énoncé, dans ses motifs de jugement, le contexte dans lequel s’est posée la question soumise à la Cour dans le présent pourvoi et il est inutile d’en dire plus. La question est très précise: une société mère est-elle propriétaire de l’entreprise de service public de sa filiale aux fins de *The Public Utilities Board Act* de l’Alberta?

Le point de départ est l’article de définition contenu dans la Loi. L’expression [TRADUCTION] «entreprise de service public» est ainsi définie à l’al. 2j):

[TRADUCTION] 2. . . .

j) «entreprise de service public» signifie

- (i) tout ouvrage, installation, usine, équipement ou service destiné à la transmission de télécommunications,
- (ii) tout ouvrage, installation, usine, équipement ou service destiné au transport de voyageurs ou de marchandises par chemins de fer, chemins de fer urbains ou tramway,
- (iii) tout ouvrage, installation, usine, équipement ou service servant à la production, à la distribution, à la livraison ou à la fourniture directe ou indirecte d’eau, de chauffage, d’éclairage ou d’électricité au public, et
- (iv) tout oléoduc dont l’Energy Resources Conservation Board peut déclarer le propriétaire transporteur public;

L’expression [TRADUCTION] «propriétaire d’une entreprise de service public» est définie à l’al. 2i).

[TRADUCTION] 2. . . .

i) «propriétaire d’une entreprise de service public» signifie

- (i) une personne qui possède, exploite, dirige ou contrôle une entreprise de service public et dont les affaires et opérations sont assujetties à la compétence législative de la province, et les locataires, fiduciaires et liquidateurs de l’entreprise ou tout syndic nommé par une cour, mais
- (ii) ne comprend pas une municipalité qui ne s’est pas assujettie volontairement à la présente loi de la manière qui y est prévue;

I agree with my colleague that the public utility as defined is the physical plant and associated service. I differ from him in my analysis of the definition of "owner of a public utility".

I do not believe that a parent company as a matter of law "owns" or "operates" or "manages" or "controls" the physical plant of its subsidiary. To so hold would be to completely ignore a well-settled and, I believe, quite fundamental principle of corporate law, namely, that shareholders have no proprietary interest in the assets of the company in which they hold shares. Their proprietary interest is in their shares only. It is submitted, however, on behalf of Calgary Power Ltd. (and the submission was successful before both the Public Utilities Board and the Alberta Court of Appeal) that a parent may "control" the assets of its subsidiary in fact if not in law and that *de facto* control of such assets brings the parent within the meaning of "owner of a public utility" as defined.

I think that in considering the merits of that submission it is necessary to distinguish between the word "control" as a term of art in a corporate law context and the word "control" in its ordinary dictionary meaning. As I understand the word "control" as a term of art in a corporate law context, it is not directed to control of the physical assets of the underlying company but to control of the company itself. This is the kind of *de facto* control Atco may have over the public utility company if its offer is accepted. *De facto* control in this sense may obviously be obtained in a number of ways. It may be obtained by a majority holding of shares but it may be obtained by considerably less than a majority holding if the shares are widely held. It may be obtained through voting rights not commensurate with shareholding at all or through the right to appoint and remove directors. But it seems to me that when we are talking about this kind of *de facto* control we are always talking of control over the company and not over its assets. The company itself continues to own, operate, manage and control its assets regardless of who owns or controls it. This, as I understand it,

Je suis d'accord avec mon collègue que l'entreprise de service public ainsi définie comprend les installations matérielles et les services qu'on en tire. Je fais cependant une analyse différente de la définition de «propriétaire d'une entreprise de service public».

Je ne crois pas qu'en droit une société mère «possède», «exploite», «dirige» ou «contrôle» les installations matérielles de sa filiale. Pour arriver à une telle conclusion, il faudrait ignorer complètement un principe bien établi et, à mon avis, tout à fait fondamental du droit des compagnies, qui porte notamment que les actionnaires n'ont aucun droit de propriété sur les biens de la société dont ils détiennent des actions. Leur droit de propriété se limite aux actions. On fait valoir toutefois, au nom de Calgary Power Ltd., (et la Public Utilities Board et la Cour d'appel de l'Alberta ont toutes les deux accepté cet argument) qu'une société mère peut «contrôler» les biens de sa filiale, en fait sinon en droit, et que le contrôle de fait de ces biens fait relever la société mère de la définition de «propriétaire d'une entreprise de service public».

Je crois que pour étudier le fond de cet argument, il faut distinguer le sens du mot «contrôle» comme terme technique du droit des compagnies du sens ordinaire que lui donnent les dictionnaires courants. Si je comprends bien, le mot «contrôle» comme terme technique du droit des compagnies, ne vise pas le contrôle des biens matériels de la société mère, mais le contrôle de la société elle-même. C'est la sorte de contrôle de fait qu'Atco pourra avoir sur l'entreprise de service public si son offre est acceptée. Le contrôle de fait, pris en ce sens, peut évidemment s'acquérir de différentes façons. On peut l'obtenir en détenant plus de la moitié des actions, mais aussi en détenant beaucoup moins que la moitié des actions si elles sont très dispersées. On peut aussi l'obtenir au moyen de droits de vote non proportionnels à la propriété des actions ou au moyen du droit de nommer et de destituer les administrateurs. Mais, il me semble que lorsqu'on parle de ce type de contrôle de fait, on parle toujours du contrôle de la société et non de ses biens. La société elle-même continue de posséder, d'exploiter, de diriger et de contrôler ses biens peu importe qui la possède ou la contrôle.

is the essence of the separate legal personality of the incorporated company recognized by the House of Lords in the celebrated case of *Salomon v. Salomon and Co.*, [1897] A.C. 22. Since the *Salomon* case the complete separation of the company and its members has never been doubted. It is true that there are instances in which the legislature and the courts have allowed the corporate veil to be lifted but when the legislature has done this it has done it by express statutory provision, for example, by expressly providing that the members of a company may become personally liable for the company's debts if the company continues to do business at a time when the number of its members has fallen below a prescribed minimum. The courts have permitted the veil to be lifted if the corporate personality was being used as a cloak for fraud or improper conduct. The courts, however, have only construed statutes as permitting the corporate veil to be lifted if compelled to do so by the clear language of the legislation.

The question, it seems to me, boils down to this. Even supposing that the acceptance of the appellant's offer gives it *de facto* control over the public utility companies whose shares are the subject of the offer, does this give it control over the assets of those companies within the meaning of s. 2(i) of the Act? I do not think it does. I think the word "control" here is used in its ordinary dictionary meaning and means the person having the day to day control of the physical plant and its operations. This, in my view, means the public utility companies themselves. I am confirmed in this view by three things. The first is that the definition of owner includes lessees, trustees, liquidators and receivers and it seems to me that those are persons into whose hands the physical plant and its operation might fall. The second is that the obligations imposed on "owners" under the various sections of the statute are more appropriately discharged by persons having the day to day control of the physical plant and its operations, *e.g.* the filing of the required rates and schedules. But perhaps most important of all, I find it hard to believe that the legislature intended by inserting the word "controlling" in s. 2(i) to extend the definition of owner to shareholders and others controlling the com-

C'est là, si je comprends bien, l'essence de la personnalité juridique distincte d'une société constituée que la Chambre des lords a consacrée dans l'arrêt célèbre *Salomon v. Salomon and Co.*, [1897] A.C. 22. Depuis l'arrêt *Salomon*, la séparation totale de la société et de ses membres n'a jamais été mise en doute. Il y a certes des cas où le législateur et les cours ont permis de lever le voile corporatif, mais quand le législateur l'a fait, c'est par des dispositions législatives expresses, par exemple, en prévoyant expressément que les membres d'une société peuvent devenir personnellement responsables des dettes de la société si celle-ci continue de faire affaires au moment où le nombre de ses membres est devenu inférieur au nombre minimum prescrit. Les cours ont permis de lever ce voile si la personnalité morale était utilisée pour couvrir une fraude ou une inconduite. Les cours ont toutefois estimé que les lois ne permettaient de lever le voile corporatif que si elles étaient forcées de le faire par les termes explicites de la loi elle-même.

A mon sens, la question se réduit à ceci: même en supposant que l'acceptation de l'offre de l'appelante lui permette d'acquérir le contrôle de fait des entreprises de services publics dont les actions sont visées par l'offre, l'appelante acquiert-elle ainsi le contrôle des biens de ces entreprises au sens de l'al. 2i) de la Loi? Je ne le crois pas. Je crois que le mot «contrôle» en l'espèce est employé dans son sens courant et qu'il signifie la personne qui contrôle au jour le jour les installations matérielles et leurs opérations. Cela vise à mon sens les entreprises de services publics elles-mêmes. Trois choses confirment mon opinion. Premièrement, la définition de propriétaire comprend les locataires, les fiduciaires, les liquidateurs et les syndics et il me semble que ce sont des personnes entre les mains desquelles les installations matérielles et leur exploitation sont susceptibles de se retrouver. Deuxièmement, les obligations imposées aux «propriétaires» en vertu des différents articles de la Loi sont mieux assumées par les personnes qui contrôlent au jour le jour les installations matérielles et leurs opérations comme, par exemple, le dépôt de tarifs et de barèmes. Et, ce qui est probablement le plus important, j'ai peine à croire que le législateur a voulu, en employant le mot «contrôle» à l'al. 2i),

pany which owns the public utility plant and operation. I am persuaded that it is not necessary to give that meaning to the word "controlling" because its ordinary dictionary meaning is fully in accord with the other language of the section, particularly "operating" and "managing". I think the common denominator of the persons identified as owners within the definition is that they are in charge of the plant. They either operate it, manage or control it. They are, in other words, in the corporate context the operating companies or public utility companies themselves.

I may say that I do not view the task of the Court on this appeal as being to decide whether to give a narrow or a broad interpretation to the word "controlling" in s. 2(i), the narrow being allegedly the one which would exclude the appellant from being an owner and the broad being the one which would include it. In my opinion, the issue is whether the concept of control as a term of art should be injected into a definition which makes very good sense in its ordinary dictionary meaning. In other words, the question is whether the Court should find that the legislature intended, when it spoke of a person controlling the assets of a public utility company, to look through the public utility company itself to its share-holders and find that they controlled the assets. We are concerned with the intention of the legislature in using the word "controlling" in the context of the definition section. Does it simply mean "controlling" in an analogous sense to "operating" or "managing", *i.e.* exercising physical control over the plant or does it have this more sophisticated meaning of control through share ownership? That, it seems to me, is the issue before us and I think that in resolving it the Court must have regard to well-settled principles of corporate law. I would respectfully adopt the reasons of Mr. Justice Spence in *Her Majesty in right of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61, where he said at p. 82:

To give the interpretation to regulation 19 sought by the respondent would have very far reaching effect in corporate shareholding and dealing in corporate shares. PWA is a public company. Its shares, therefore, may be traded freely on the market whether or not its stock is

étendre la définition de propriétaire aux actionnaires et autres personnes qui contrôlent la société qui est propriétaire de l'entreprise de service public. Je suis convaincue qu'il n'est pas nécessaire de donner ce sens au mot «contrôle» parce que son sens courant est tout à fait compatible avec les autres termes de l'article, notamment «exploite» et «dirige». Je crois que le trait commun des personnes identifiées comme propriétaires au sens de la définition tient à ce qu'elles sont responsables des installations. Elles les exploitent, les dirigent ou les contrôlent. En d'autres termes, elles constituent en droit des compagnies les sociétés exploitantes ou entreprises de service public elles-mêmes.

Je dirai que je considère que la Cour n'a pas à décider en l'espèce si on doit donner une interprétation libérale ou restrictive au mot «contrôle» de l'al. 2i); suivant l'interprétation restrictive l'appelante ne serait pas un propriétaire et suivant l'interprétation libérale elle le serait. A mon avis, la question est de savoir si l'on doit insérer la notion technique de contrôle dans une définition qui est très logique selon le sens ordinaire de ses termes. Autrement dit, la Cour doit-elle conclure que le législateur a voulu, en parlant d'une personne qui contrôle les biens d'une entreprise de service public, aller au delà de l'entreprise elle-même pour atteindre ses actionnaires et conclure qu'ils ont le contrôle de ses biens? Nous nous intéressons à l'intention qu'avait le législateur en utilisant le mot «contrôle» dans le contexte de l'article de définition. Le mot veut-il simplement dire «contrôler» au sens d'«exploiter» ou de «diriger», c'est-à-dire exercer un contrôle sur les installations, ou s'il a le sens plus sophistiqué de contrôle par la propriété des actions? C'est, à mon sens, la question qui nous est soumise et je crois que pour y répondre, la Cour doit tenir compte des principes bien établis du droit des compagnies. Avec égards, j'adopte les motifs du juge Spence dans *Sa Majesté du chef de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61, où il affirme à la p. 82:

Donner à l'art. 19 l'interprétation avancée par l'intimée aurait de lourdes conséquences sur la possession d'actions des compagnies et les opérations portant sur ces actions. PWA est une compagnie publique. Ses actions peuvent donc être librement échangées sur le

listed. The shares in a very large number of air carriers are similarly traded. It would be impossible to determine whether any particular sale and purchase of shares in an air carrier would affect the control of that air carrier let alone the commercial air service which it operates. It is often said that one may control a company with very much less than a majority of the issued stock and a shareholder who held X thousand shares of a particular air carrier could not possibly determine whether he would control the company were he to purchase an additional thousand shares or even an additional one share. It surely was not intended by this regulation that every transfer of shares in a public company which was an air carrier should be subject to the submission to the respondent of an application for approval before the share transaction should be consummated.

After quoting the above passage from the judgment of Spence J., Mr. Justice Clement, in giving the unanimous judgment of the Alberta Court of Appeal, said this:

With respect, I do not think it useful to draw a distinction as to the means by which shareholder control of a public utility is gained. We start with the premise that a person (whether a company or not) has in fact gained shareholder control or is on a proclaimed course that, upon completion, will have that end result.

In my view, this comment discloses that the Court of Appeal failed to distinguish between *de facto* control of the company and *de facto* control of the company's assets, the latter being the real concern on the appeal before it, and on this appeal. The appellant may well on the acceptance of its offer obtain *de facto* control of the public utility companies. Indeed, this was the finding of fact made by the Board. It said:

For the purpose of this Decision, the Board finds as a fact that Atco is "managing and controlling" CUL and its subsidiaries and therefore is an owner of a public/gas utility.

The Board may be perfectly correct in its finding that the share transaction if consummated will give Atco *de facto* control of Canadian Utilities and its subsidiaries but, with respect, its conclusion does not follow and its conclusion is the issue before us. Will Atco by acquiring *de facto* control

marché, qu'elles soient ou non cotées en bourse. Les actions d'un très grand nombre de transporteurs aériens font l'objet d'opérations semblables. Il serait impossible de déterminer si une transaction donnée, portant sur les actions d'un transporteur aérien, aurait quelque effet sur le contrôle de ce transporteur aérien, sans parler du service aérien commercial qu'il exploite. On dit souvent qu'on peut contrôler une compagnie avec un nombre d'actions bien inférieur à la majorité des actions émises et un actionnaire détenant X milliers d'actions d'un transporteur aérien particulier ne peut déterminer avec certitude si l'achat d'un autre millier d'actions, ou d'une seule action supplémentaire, lui donnera le contrôle de la compagnie. Le règlement ne peut avoir pour but d'exiger que tout transfert d'actions d'une compagnie publique qui exploite un service de transport aérien, fasse au préalable l'objet d'une demande d'approbation à l'intimée.

Après avoir cité l'extrait ci-dessus des motifs du juge Spence, le juge Clement, qui a rédigé l'arrêt unanime de la Cour d'appel de l'Alberta, affirme:

Avec égards, je ne crois pas utile d'établir une distinction entre les moyens par lesquels on peut acquérir le contrôle d'une entreprise de service public. Nous partons de l'hypothèse qu'une personne (une société ou non) a de fait acquis le contrôle ou adopte un comportement manifeste qui y aboutira nécessairement.

A mon avis, cette observation montre que la Cour d'appel a confondu le contrôle de fait de la société et le contrôle de fait des biens de la société, ce dernier étant le point crucial de l'appel dont elle était saisie et du pourvoi en cette Cour. L'appellante peut fort bien, après l'acceptation de son offre, acquérir le contrôle de fait des entreprises de services publics. En réalité, c'est la conclusion de fait à laquelle est arrivée la Commission qui a affirmé:

[TRADUCTION] Aux fins de la présente décision, la Commission conclut qu'Atco «dirige et contrôle» effectivement Canadian Utilities et ses filiales et qu'en conséquence elle est propriétaire d'un service public de distribution de gaz.

La Commission peut avoir parfaitement raison de conclure qu'une fois réalisée, l'opération portant sur les actions confèrera à Atco un contrôle de fait sur Canadian Utilities et ses filiales, mais, avec égards, la conclusion qu'elle tire n'est pas logique et c'est cette conclusion qui est en cause en l'es-



of Canadian Utilities and its subsidiaries acquire *de facto* control of the assets of Canadian Utilities and its subsidiaries?

It seems to me that if the legislature had intended to cover control through share ownership, voting rights or powers to appoint and remove directors, it would not have done it in such an enigmatic fashion. I prefer to assume rather that the legislature was well aware of the basic principle of corporate law referred to earlier in these reasons, namely, that shareholders do not own or control the assets of the companies in which they hold shares. If this is a proper assumption and the legislature had intended to extend the reach of the Act to dealings in the shares of public utility companies, then I believe it would have done so in explicit terms. It would have been very easy for the legislature to prohibit dealings in the shares of company-owned public utilities without the prior approval of the Board. Indeed, it has expressly done so in the case of Alberta companies in s. 88 of the Act which in itself strongly suggests a "hands off" approach to companies incorporated elsewhere. Section 88 would, of course, be quite superfluous if all parent companies were caught through the combined effect of the definition section and s. 98.

In view of the conclusion I have reached that the appellants are not owners within the meaning of the definition section, it is unnecessary for me to consider whether the proposed transaction would result in a "union" within the meaning of s. 98.

I would allow the appeal, set aside the order of the Court of Appeal of Alberta and the decision of the Public Utilities Board and declare that the appellants are not owners of a public utility within the meaning of *The Public Utilities Board Act*.

I would award the appellants Atco and Canadian Utilities their costs throughout as against the respondent, Calgary Power Ltd.

pèce. En acquérant un contrôle de fait sur Canadian Utilities et ses filiales, Atco acquerra-t-elle un contrôle de fait sur les biens de Canadian Utilities et de ses filiales?

*a* Il me semble que s'il avait voulu englober le contrôle par la propriété des actions, l'exercice des droits de vote ou le pouvoir de nommer et de destituer les administrateurs, le législateur ne l'aurait pas fait d'une façon aussi énigmatique. Je crois qu'il faut plutôt supposer que le législateur connaissait très bien les principes fondamentaux du droit des compagnies que j'ai déjà mentionnés, savoir que les actionnaires n'ont ni la propriété ni le contrôle des biens de la société dont ils détiennent les actions. Si ce raisonnement est juste et si le législateur avait voulu étendre la portée de la Loi aux opérations portant sur les actions des entreprises de services publics, je crois qu'il l'aurait fait en termes explicites. Il lui aurait été très facile d'interdire que l'on effectue des opérations visant les actions des entreprises de services publics dont le propriétaire est une société, sans obtenir l'autorisation préalable de la Commission. En réalité, il l'a fait expressément dans le cas des sociétés albertaines, à l'art. 88 de la Loi, ce qui en soi indique manifestement une attitude de non-intervention à l'égard des sociétés constituées hors de la province. L'article 88 serait, de toute évidence, tout à fait inutile si toutes les sociétés mères étaient visées par l'effet cumulatif de l'article de définition et de l'art. 98.

*g* Etant donné ma conclusion que les appelantes ne sont pas propriétaires au sens de l'article de définition, il ne m'est pas nécessaire de déterminer si l'opération proposée résulterait en une «union» au sens de l'art. 98.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmier l'ordonnance de la Cour d'appel de l'Alberta et la décision de la Public Utilities Board et de déclarer que les appelantes ne sont pas propriétaires d'une entreprise de service public au sens de *The Public Utilities Board Act*.

J'accorderais aux appelantes Atco et Canadian Utilities leurs dépens dans toutes les cours à l'encontre de l'intimée Calgary Power Ltd.

The judgment of Beetz, Estey, Chouinard and Lamer JJ. was delivered by

Version française du jugement des juges Beetz, Estey, Chouinard et Lamer rendu par

ESTEY J.—This is an appeal from the Alberta Court of Appeal which confirmed an order of the Public Utilities Board of Alberta wherein the Board found that the appellant Atco Ltd. (hereinafter referred to as “Atco”) was, for the purposes of *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302, as amended, an “owner of a public utility” and that accordingly s. 98 of the Act applied to a proposed takeover by Atco of the voting control of Calgary Power Ltd. (hereinafter referred to as “CP”). It was from this interim jurisdictional ruling by the Board that the appeals culminating in this Court were taken.

LE JUGE ESTEY—Il s’agit d’un pourvoi à l’encontre de l’arrêt de la Cour d’appel de l’Alberta qui confirme une ordonnance de la Public Utilities Board de l’Alberta, (ci-après appelée la Commission) en vertu de laquelle la Commission a statué que l’appelante Atco Ltd. (ci-après appelée «Atco») était, aux fins de *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, chap. 302 et modifications, «propriétaire d’une entreprise de service public» et qu’en conséquence l’art. 98 de la Loi s’appliquait au projet d’acquisition par Atco de la majorité des actions avec droit de vote de Calgary Power Ltd. (ci-après appelée «CP»). C’est à l’encontre de cette ordonnance provisoire de la Commission quant à sa propre compétence qu’ont été interjetés les appels qui ont abouti en cette Cour.

Atco is an Alberta corporation. It owns 58.1 per cent of the common shares of Canadian Utilities Limited, a federally incorporated company (hereinafter referred to as Canadian Utilities, which in turn owns virtually all of the outstanding shares of three public utilities distributing electricity and gas in Alberta, one of these being Alberta Power Limited. CP directly owns systems engaged in the same business, being a major utility in southern Alberta. It also owns 41 per cent of the common shares of Canadian Utilities.

Atco est une société albertaine. Elle possède 58.1 pour 100 des actions ordinaires de Canadian Utilities Limited, une société constituée en vertu de la loi fédérale (ci-après appelé «Canadian Utilities»), qui détient elle-même à peu près toutes les actions en circulation de trois entreprises de distribution d’électricité et de gaz en Alberta, dont Alberta Power Limited. CP possède directement des entreprises dans le même secteur d’activités et se trouve être une importante entreprise de service public dans le sud de l’Alberta. Elle possède également 41 pour 100 des actions ordinaires de Canadian Utilities.

Atco, by a formal takeover bid, offered to purchase 50.1 per cent of the outstanding stock of CP. If successful this would place Atco in the position of having voting control over a corporate pyramid comprising three Alberta public utilities and having voting control of CP. That the significance of such a shareholder position was vital to Atco in making its bid is illustrated by the following excerpt from the “Offer to Purchase”:

Dans une offre officielle de prise de contrôle, Atco a offert d’acheter 50.1 pour 100 des actions en circulation de CP. Si cette offre était acceptée, Atco deviendrait l’actionnaire majoritaire d’une pyramide de trois entreprises de services publics en Alberta ainsi que de CP. L’importance que représente ce portefeuille d’actions pour Atco ressort de l’extrait suivant de «l’offre d’achat»:

The Purchaser is seeking to acquire 50.1% of the outstanding voting shares of Calgary Power. If the Offer is successful, ATCO will be the controlling shareholder of Calgary Power, and will be able to elect its nominees as directors of Calgary Power and to control the affairs of Calgary Power. Through its control of Canadian

[TRADUCTION] L’acheteur cherche à acquérir 50.1 pour 100 des actions avec droit de vote en circulation de Calgary Power. Si l’offre est acceptée, ATCO deviendra l’actionnaire majoritaire de Calgary Power et sera en mesure de faire élire ses délégués comme administrateurs de Calgary Power et de diriger les affaires de cette

Utilities, ATCO is in a position to elect its nominees as directors of Alberta Power. [Emphasis added.]

The Public Utilities Board, in its decision below, made this observation:

From the information before the Board in these proceedings and from knowledge the Board has with respect to CUL (including the directorships and the influence of same with respect to policies implemented by the subsidiaries of each) it is obvious to the Board that ATCO and CUL 'manage or control' the public/gas utility operated by their respective subsidiaries.

CP in an attempt to prevent the takeover made an application to the Board for an interim or final order restraining Atco from proceeding. The Board therefore ordered (Decision No. E80115, August 18, 1980):

1. That ATCO, through 99139 Canada Inc. or otherwise, shall not take up or pay for any share of CP which may have been tendered or deposited in acceptance of the new "Offer to Purchase for Cash" dated August 6, 1980.

2. This Order is an Interim Order and shall remain in effect until otherwise finally ordered by the Board following its hearing of evidence, and its investigation, with respect to the matter.

Atco, the appellant, takes the position that it is not an owner of a public utility and accordingly does not come within s. 98 of *The Public Utilities Board Act, supra*, (which I will set out later) which is the only statutory provision which might directly authorize the Board's intervention in the takeover transaction.

There are certain key provisions in the Act which bear on the outcome of the issue. Section 2(i)(i) and (j)(iii) define the terms "owner of a public utility" and "public utility" respectively:

dernière. Grâce à sa participation majoritaire dans Canadian Utilities, ATCO est en mesure de faire élire ses délégués comme administrateurs d'Alberta Power. [C'est moi qui souligne.]

Dans sa décision citée plus loin, la Commission fait remarquer ce qui suit:

[TRADUCTION] D'après les renseignements fournis à la Commission au cours des présentes procédures et d'après la connaissance que possède la Commission des affaires de CANADIAN UTILITIES (notamment des directorats et de l'influence que ceux-ci ont sur les politiques appliquées par les filiales de chacun), il est clair pour la Commission qu'ATCO et CANADIAN UTILITIES «dirigent ou contrôlent» les services publics de distribution de gaz exploités par leurs filiales respectives.

Pour essayer d'empêcher la prise de contrôle, CP a demandé à la Commission une ordonnance provisoire ou définitive qui empêcherait Atco de poursuivre l'opération. La Commission a en conséquence rendu l'ordonnance suivante (décision n° E80115, le 18 août 1980):

[TRADUCTION] 1. ATCO, par l'intermédiaire de 99139 Canada Inc. ou autrement, ne doit ni accepter ni payer quelque action que ce soit de CP qui peut avoir été offerte ou déposée en acceptation de la nouvelle «offre d'achat comptant» du 6 août 1980.

2. La présente ordonnance est provisoire et demeurera en vigueur jusqu'à ce que la Commission dispose de l'affaire de façon définitive après avoir entendu des témoignages et fait enquête sur la question.

L'appelante Atco soutient qu'elle n'est pas propriétaire d'une entreprise de service public et qu'en conséquence elle n'est pas assujettie à l'art. 98 de *The Public Utilities Board Act*, précitée, (que je citerai plus loin) qui est la seule disposition législative qui puisse directement permettre l'intervention de la Commission dans l'opération de prise de contrôle.

Certaines dispositions clés de la Loi ont une portée sur l'issue du litige. Les alinéas 2i)(i) et 2j)(iii) définissent les termes [TRADUCTION] «propriétaire d'une entreprise de service public» et «entreprise de service public»:

(i) "owner of a public utility" means

(i) a person owning, operating, managing or controlling a public utility and whose business and operations are subject to the legislative authority of the Province, and the lessees, trustees, liquidators thereof or any receivers thereof appointed by any court, . . .

(j) "public utility" means

(iii) any system, works, plant, equipment or service for the production, transmission, delivery or furnishing of water, heat, light or power, either directly or indirectly, to or for the public, . . .

[TRANSDUCTION] i) «propriétaire d'une entreprise de service public» signifie

(i) une personne qui possède, exploite, dirige ou contrôle une entreprise de service public et dont les affaires et opérations sont assujetties à la compétence législative de la province, et les locataires, fiduciaires et liquidateurs de l'entreprise ou tout syndic nommé par une cour . . .

j) «entreprise de service public» signifie

(iii) tout ouvrage, installation, usine, équipement ou service servant à la production, à la distribution, à la livraison ou à la fourniture directe ou indirecte d'eau, de chauffage, d'éclairage ou d'électricité au public . . .

It is readily apparent that the definition of public utility relates to the hardware or the associated or resultant service, but does not refer to the corporate vehicle within which the public utility functions. The term includes the power generating and transmitting facilities by including the word "service" in the definition. "Public utility" comprises as well the maintenance, accounting, financial and other support elements. In short, "public utility" is a concept embracing physical plant and non-physical service elements.

Il est tout à fait manifeste que la définition d'entreprise de service public porte sur les installations matérielles ou les services qu'on en tire ou qui y sont reliés, sans faire état de l'entité morale qui chapeaute cette entreprise. L'expression comprend les installations de génération et de transmission d'électricité puisque le mot «service» est inclus dans la définition. L'«entreprise de service public» comprend également l'entretien, la comptabilité et les éléments de soutien financier et autre. En bref, la notion d'«entreprise de service public» englobe les installations matérielles et des éléments de services abstraits.

The difficulty arises in the definition of the owner of such a system. To qualify, a person must either (a) own, (b) operate, (c) manage, or (d) control a public utility; it is also a definitional requisite that such person's business and operations are within the legislative authority of the province. Strangely appended to the tail of the definition are "lessees, trustees, and liquidators" of the system together with "receivers" of the system provided they are appointed by a court. Apart from the word "controlling", the rest of the definition clearly requires that there be a direct link between the owner and the public utilities system in the sense that the owner must operate, manage or own the system. The uncertainty arises with the inclusion disjunctively of a person "controlling a public utility". The outcome of this appeal revolves around the word "controlling". If it means day-to-day factual control of persons and equipment com-

La difficulté provient de la définition du propriétaire d'une telle entreprise. Pour répondre à la définition, une personne doit a) posséder, b) exploiter, c) diriger ou d) contrôler une entreprise de service public; la définition exige également que les affaires et les opérations de cette personne soient assujetties à la compétence législative de la province. On a assez curieusement ajouté à la fin de la définition les «locataires, fiduciaires et liquidateurs» de l'entreprise de même que tout «syndic» de cette dernière pourvu qu'ils soient nommés par une cour. Sauf pour le mot «contrôle», les autres termes de la définition exigent clairement l'existence d'un lien direct entre le propriétaire et l'entreprise de service public en ce sens que le propriétaire doit exploiter, diriger ou posséder l'entreprise. L'incertitude découle de la mention, après la conjonction disjonctive, d'une personne qui «contrôle une entreprise de service public».

prising the public utility system, then Atco succeeds. If the word includes a person, however remote, who controls, in the broad sense of that term, a public utility system, then Atco loses the issue.

The general canon of interpretation of course requires a court to ascribe some meaning to each word used by the legislature: *Saine v. Beauchesne and Gobeil*, [1963] S.C.R. 435, at p. 437. The words "owning" and "controlling" are sometimes employed synonymously, but here a person who either owns or controls a system is the owner of the system. Consequently, "control" must mean something more than or different from "own". A person might control and not own a system and might also own, but not on a daily basis control, a system. But in either situation the person may be within the definition of an owner of a public utility.

Read by itself the definition above would incline one to include within the meaning of the term "owner" a person, natural or corporate, who does not own the system or any of its assets but who has control of the system, and perhaps even where such control is direct or indirect. The next uncertainty is whether or not this control is control in the legal sense or the factual sense. In the legal sense "controlling" might include both direct and indirect control. As already noted the definition of "owner" includes persons who are lessees, trustees, liquidators or receivers of the system. Thus a person would be a statutory "owner" who does not have legal title to the assets of the system but is the lessee in possession of the system.

In examining the statute and the legal considerations arising in construing its provisions, it is well to bear in mind the Board's finding of fact on the point of ownership:

L'issue du présent pourvoi dépend du mot «contrôle». Si le mot signifie le contrôle effectif au jour le jour des personnes et des installations qui composent l'entreprise de service public, alors Atco aura gain de cause. Si le mot vise une personne qui, si éloignée soit-elle, contrôle au sens général de ce terme l'entreprise de service public, alors Atco sera déboutée.

Les règles générales d'interprétation exigent, cela va de soi, que la cour donne un sens à chacun des mots employés par la législature: *Saine c. Beauchesne and Gobeil*, [1963] R.C.S. 435, à la p. 437. Les mots «possède» et «contrôle» sont parfois employés comme synonymes, mais ici la personne qui possède ou contrôle une entreprise en est le propriétaire. En conséquence, le mot «contrôler» doit signifier quelque chose de plus que «posséder» ou quelque chose de différent. Une personne pourrait contrôler une entreprise sans en être propriétaire et pourrait aussi en être le propriétaire, sans toutefois la contrôler au jour le jour. Cependant dans l'un et l'autre cas, la personne peut répondre à la définition de propriétaire d'une entreprise de service public.

En soi, la définition susmentionnée donne à penser qu'il faut inclure dans le sens du mot «propriétaire» une personne physique ou morale qui ne possède ni l'entreprise ni aucun de ses biens, mais qui en a le contrôle peu importe que ce soit directement ou indirectement. La question suivante est de savoir si ce contrôle est un contrôle au sens juridique ou un contrôle de fait. Au sens juridique, le mot «contrôle» pourrait comprendre à la fois le contrôle direct et le contrôle indirect. Comme je l'ai déjà souligné, la définition de «propriétaire» comprend les personnes qui sont locataires, fiduciaires, liquidateurs ou syndics de l'entreprise. Ainsi serait «propriétaire» au sens de la Loi, la personne qui, sans avoir de droit de propriété sur les biens de l'entreprise, est un locataire en possession de cette entreprise.

Dans l'étude de la Loi et des considérations juridiques que soulève son interprétation, il ne faut pas oublier la conclusion de fait à laquelle la Commission est arrivée quant à la question de la propriété:

For the purposes of this Decision, the Board finds as a fact that ATCO is "managing or controlling" CUL and its subsidiaries and therefore is an owner of a public/gas utility.

Section 28 illustrates at once the importance of the breadth assigned in s. 2 to the definition of "owner". By s. 28 the Board has "all the necessary jurisdiction and power . . . to deal with public utilities and the owners thereof as provided in this Act". The powers invoked by CP on the application from which this appeal arises are found in s. 51 of the Act. CP asserts that Atco has "unlawfully done . . . or is about unlawfully to do . . . something relating to any matter over which the Board has jurisdiction . . . and prays that . . . the Board shall . . . make such order as it thinks proper under the circumstances".

The powers accorded to the Board by the Act which came into play when responding to such an application include those found in s. 79. Subsection (1) authorizes the Board to "investigate any matter concerning a public utility". It might be argued that this subsection authorizes the Board to investigate ownership of the public utility; but even so, that will not form the basis for an order with respect to that ownership. Subsection (2) indicates a distinction in the mind of the legislator between the system and the owner of the system for the subsection states:

(2) When in the opinion of the Board it is necessary to investigate a public utility or the affairs of the owner thereof, the Board shall have access to and may use any books, documents or records with respect to the public utility and in the possession of any owner of the public utility or municipality or under the control of a board, commission or department of the Province.

Unhappily the latter portion of the subsection begs the question which arose in the first instance concerning the definition of owner of a public utility in s. 2 above. Subsection (3) may shed some light on the status of Atco under the Act by reason of

[TRADUCTION] Aux fins de la présente décision, la Commission conclut qu'en fait ATCO «dirige et contrôle» CANADIAN UTILITIES et ses filiales et qu'en conséquence elle est propriétaire d'un service public de distribution de gaz.

L'article 28 illustre bien l'importance de la portée donnée, dans l'art. 2, à la définition du mot «propriétaire». En vertu de l'art. 28, la Commission a [TRADUCTION] «tout le pouvoir et toute la compétence nécessaires . . . pour traiter avec les entreprises de services publics et leurs propriétaires de la façon prévue par la présente loi». Les pouvoirs sur lesquels CP fonde la demande qui a donné lieu au présent pourvoi sont énoncés à l'art. 51 de la Loi. CP affirme qu'Atco a [TRADUCTION] «agi illégalement . . . ou se propose d'agir illégalement . . . relativement à une question qui relève de la compétence de la Commission . . . et demande que . . . la Commission . . . rende l'ordonnance qu'elle estime appropriée dans les circonstances».

Les pouvoirs que la Loi accorde à la Commission et qui sont entrés en jeu dans la réponse à une telle demande comprennent ceux que l'on trouve à l'art. 79. Le paragraphe (1) permet à la Commission de [TRADUCTION] «faire enquête sur toute question relative à une entreprise de service public». On pourrait soutenir que ce paragraphe permet à la Commission de faire enquête sur la propriété de l'entreprise de service public; mais tout de même, cela ne justifie pas une ordonnance quant à cette propriété. Il ressort du par. (2) que le législateur fait la distinction entre l'entreprise et son propriétaire, puisque l'article dit:

[TRADUCTION] (2) Si, de l'avis de la Commission, il est nécessaire de faire enquête sur une entreprise de service public ou sur les affaires de son propriétaire, la Commission a le droit d'examiner et d'utiliser tous livres, documents ou dossiers relatifs à cette entreprise de service public, qui se trouvent en la possession de tout propriétaire de cette entreprise ou de toute municipalité, ou sous la garde d'un office, d'une commission ou d'un ministère de la province.

Malheureusement la dernière partie du paragraphe tient pour résolue la question qui se posait d'abord à propos de la définition de propriétaire d'une entreprise de service public qui se trouve à l'art. 2 déjà cité. Le paragraphe (3) peut nous

its ownership of the controlling shares of Canadian Utilities, where it provides:

(3) Where any person directly or indirectly controls the business of an owner of a public utility within Alberta, that person and any company controlled by that person shall give the Board or its agent access to any of the books, documents and records that relate to the business of the owner or shall furnish such information in respect thereof as may be required by the Board.

Setting aside for the moment the problem created by the presence of the word "business", the subsection would appear to authorize the Board to examine the records of anyone who "directly or indirectly controls" a public utility. I have for the moment omitted some intervening words in order to illustrate that there appears to have crept in, at least in this subsection of s. 79, the concept of an owner, natural or corporate, of a corporation or other agency which itself owns or controls a public utility as defined. The reference to control of "the business of an owner of a public utility" was explained by the respondent as an attempt by the legislature to limit the reach of this subsection to companies operating a utility within Alberta without any reference to any business outside the province which that owner might conduct. Having in mind the history of the ownership of some public utilities in Alberta in earlier times, this may well be the correct explanation. The term is ambiguous, however, in that it might well include the opposite meaning, that is to say that the business of the owner, wherever it may be carried on, can be examined because of its possible influence upon the public utility operated by the owner within the Province of Alberta. The reference to the "business of the owner" in the latter portion of the subsection would encourage this interpretation for there is no territorial limitation at that point in the subsection on the business of the owner which might be examined. Whatever the subsection means it does indicate some legislative realization of the possibility of a person not directly owning the assets of a system but having indirect control of the system by any means, including perhaps the ownership of shares of the corporate owner of the

éclairer jusqu'à un certain point sur le statut que possède Atco en vertu de la Loi du fait qu'elle détient la majorité des actions de Canadian Utilities; en voici le texte:

<sup>a</sup> [TRADUCTION] (3) Toute personne qui contrôle directement ou indirectement les affaires du propriétaire d'une entreprise de service public en Alberta, ou toute société contrôlée par cette personne, devra permettre à <sup>b</sup> la Commission ou à ses représentants d'avoir accès à tous livres, documents et dossiers relatifs aux affaires du propriétaire et donnera à leur égard tous les renseignements que la Commission pourra exiger.

<sup>c</sup> Si l'on fait exception, pour le moment, du problème créé par la présence du mot «affaires», le paragraphe semblerait autoriser la Commission à examiner les dossiers de quiconque «contrôle directement ou indirectement» une entreprise de service <sup>d</sup> public. Pour l'instant, j'ai omis certains mots intercalés pour mieux illustrer qu'on semble avoir glissé, au moins dans ce paragraphe de l'art. 79, le concept d'un propriétaire, personne physique ou morale, d'une société ou d'une autre agence qui <sup>e</sup> possède ou contrôle elle-même une entreprise de service public au sens de la Loi. L'intimée a expliqué la mention du contrôle des «affaires du propriétaire d'une entreprise de service public» comme étant une tentative de la part du législateur de <sup>f</sup> limiter la portée de ce paragraphe aux sociétés qui exploitent un service public en Alberta indépendamment des affaires que le propriétaire peut faire à l'extérieur de la province. Si on se rappelle <sup>g</sup> l'historique de la propriété de certaines entreprises de services publics en Alberta dans le passé, ce pourrait bien être une explication valable. Toutefois, le terme est ambigu et pourrait bien avoir le sens contraire, c'est-à-dire que, quel que soit l'endroit où le propriétaire fait affaires, ces affaires <sup>h</sup> peuvent faire l'objet d'un examen en raison de leur influence possible sur l'entreprise de service public exploitée par ce propriétaire dans la province de l'Alberta. La mention «des affaires du propriétaire» <sup>i</sup> dans cette dernière partie du paragraphe favorise cette interprétation puisqu'il n'y a alors aucune limitation territoriale, dans ce passage de l'article, quant aux affaires du propriétaire qui pourraient faire l'objet d'un examen. Quel que soit le sens de <sup>j</sup> ce paragraphe, il indique que le législateur s'est rendu compte de la possibilité qu'une personne qui

system. This result is consonant with the literal reading of the four principal words (owning, operating, managing, or controlling) employed in s. 2(i)(i), *supra*, and the assignment to each of a separate and different meaning.

This brings us to s. 98 which is the platform from which the order under appeal was issued by the Board:

98. Where, by any general or special Act, an owner of a public utility is authorized to unite with the owner of any other public utility, the union is subject to the consent of the Board, and has no effect until the order authorizing the same is published in the *Gazette*.

Many problems immediately spring from a reading of this section. It is said by the respondent and it was concluded by Clement J.A. in the Court of Appeal that the reference in the opening line of the section to general or special Acts refers to statutes of incorporation of the owner of the public utility in question. All counsel agree that the section has no application until there are two owners of a public utility involved in a transaction wherein provision is made for "the union" of the public utilities of the two owners or some of their respective public utilities. The preface to this section is strange. It could hardly be suggested that owners of public utilities who were not by statute "authorized to unite" would in the absence of the section be capable of uniting without Board authority. The words must simply be read as enunciating by way of premise, the prerequisite legal capacity or authority of the parties to enter into the transaction in question, and however this authority may have come about, the section requires the prior consent of the Board.

The clear intent of the section is to authorize the Board to defer such union of these systems until there is time to consider and to authorize such action. The use of the verb "to unite" and the noun "union" can at least be described as an attempt by the legislative draftsman to employ the widest terminology so as to embrace the sense of the

ne possède pas directement les biens d'une entreprise puisse la contrôler indirectement d'une autre façon, notamment peut-être en détenant des actions de la société propriétaire de l'entreprise. Ce résultat est compatible avec le sens littéral des quatre mots principaux (possède, exploite, dirige ou contrôle) employés à l'al. 2i)(i), précité, et avec l'attribution à chacun d'un sens distinct.

Cela nous amène à l'art. 98 sur lequel la Commission s'est fondée pour délivrer l'ordonnance contestée en appel:

[TRADUCTION] 98. Lorsque, par une loi générale ou spéciale, le propriétaire d'une entreprise de service public est autorisé à s'unir avec le propriétaire de toute autre entreprise de service public, l'union est assujettie au consentement de la Commission et elle ne prend effet qu'au moment où l'ordonnance qui l'autorise est publiée dans la *Gazette* officielle.

La lecture de cet article soulève immédiatement plusieurs problèmes. L'intimée a prétendu et le juge Clement de la Cour d'appel a conclu que la mention, dans la première ligne de l'article, d'une loi générale ou spéciale renvoie à la loi qui constitue en société le propriétaire de l'entreprise de service public en question. Tous les avocats conviennent que l'article ne s'applique pas à moins qu'il n'y ait deux propriétaires d'entreprises de services publics engagés dans une opération visant «l'union» de leurs entreprises respectives ou d'une partie de ces entreprises. Le début de cet article est étrange. On peut difficilement prétendre que les propriétaires d'entreprises de services publics qui ne seraient pas «autorisé[s] à s'unir» par la loi pourraient, en l'absence de cet article, s'unir sans la permission de la Commission. Ces mots doivent s'interpréter simplement comme posant la condition préalable que les parties aient la capacité juridique d'effectuer l'opération en question et, quelle que soit la source de cette capacité, l'article exige le consentement préalable de la Commission.

Le but manifeste de l'article est d'autoriser la Commission à reporter l'union de ces entreprises jusqu'à ce qu'elle ait eu le temps d'examiner et d'autoriser cette opération. L'emploi du verbe «to unite» et du substantif «union» peut au moins s'interpréter comme une tentative de la part des rédacteurs de la Loi d'employer la terminologie la