Canada (Dir. des Enquêtes) *c.* NFLD. Telephone, [1987] 2 R.C.S. 466

Directeur des enquêtes et recherches en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* *Appelant* (*Intervenant*)

c.

Newfoundland Telephone Company Limited *Intimée* (*Requérante*)

et

Newfoundland Board of Commissioners of Public Utilities *Intimée*

RÉPERTORIÉ: CANADA (DIRECTEUR DES ENQUÊTES ET RECHERCHES EN VERTU DE LA LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS) *c.* NEWFOUNDLAND TELEPHONE CO.

N° du greffe: 18880.

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3770-2011
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 22 MAI 2012
Pièces n°: C-ACEFQ-0023

1986: 29 mai; 1987: 19 novembre.

Présents: Les juges Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson et Le Dain.

en appel de la cour d'appel de terre-neuve

Droit administratif -- Intervention dans une instance devant un tribunal administratif -- Un agent de l'état dont la charge a été créée a-t-il le pouvoir légal d'intervenir devant un tribunal administratif avec l'autorisation du tribunal? --

Pouvoir du tribunal d'autoriser l'intervention -- Loi sur la concurrence, S.C. 1986, chap. 26, art. 97 (anciennement Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 27.1, aj. 1974-75-76, chap. 76, art. 9), 98 -- Public Utilities Act, R.S.N. 1970, chap. 322, art. 14, 18, 23g), 40, 60, 73, 81, 96 (mod. 1975-76, No. 56, art. 9), 113(2).

La Newfoundland Board of Commissioners of Public Utilities avait autorisé le directeur des enquêtes et recherches à intervenir à l'audition d'une demande de la Newfoundland Telephone Co., en dépit de l'opposition de celle-ci, au motif que le directeur ne jouissait pas du pouvoir légal d'intervenir devant une commission provinciale et que sa comparution n'était pas pertinente au regard de la demande de la compagnie. La qualité pour agir à titre d'intervenant a été reconnue au directeur, étant entendu qu'il devait confiner ses observations et les preuves qu'il offrirait au litige dont la Commission était saisie.

La Cour d'appel, à l'unanimité, a accueilli l'appel formé par la compagnie. Les points suivants sont en cause: a) un agent de l'état dont la charge a été créée par la loi doit-il détenir, expressément ou implicitement, le pouvoir légal d'intervenir en sa qualité officielle dans une instance se déroulant devant un tribunal administratif, avec l'autorisation du tribunal, afin de présenter des observations et des preuves relatives à l'intérêt public qu'il a la responsabilité de défendre? b) Dans l'affirmative, un tribunal administratif peut-il néanmoins validement autoriser une intervention en l'absence d'un tel pouvoir? c) Dans la négative, le directeur détient-il le pouvoir légal d'intervenir dans une instance se déroulant devant un tribunal réglementaire provincial, avec l'autorisation de ce tribunal, afin de présenter des observations et des preuves sur

les conséquences, pour la concurrence, de la demande d'une entreprise de service public visant l'approbation de l'extension de son service.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

La loi doit, expressément ou implicitement, conférer à un agent de l'état un pouvoir d'intervention, es qualité, dans une instance dont est saisi un tribunal administratif, pour lui permettre, avec l'autorisation du tribunal, de présenter des observations et des preuves au regard de l'intérêt public qu'il a la responsabilité de défendre. Une telle démarche, même si elle n'a pas d'effet réglementaire, peut avoir des conséquences pour les droits, les obligations ou les intérêts des tiers. C'est une affirmation, dans un contexte judiciaire, d'autorité et de compétence de la part d'un agent de l'état. Dans un tel cas, ce dernier met le poids de son opinion et de ses connaissances, acquises dans l'exercice de ses fonctions officielles, sur les plateaux de la balance de la justice. Il élargit, de sa propre initiative, la portée et l'influence effectives de sa charge et de son autorité, ce qui aura éventuellement un effet juridique direct. Qu'il doive ou non détenir ce pouvoir ou ce droit est une question de politique législative et par conséquent de pouvoir légal.

Il n'y a pas de distinction significative à tirer à cet égard entre pouvoir et capacité. Tout ce qu'un agent de l'état, dont la charge a été créée et définie par une loi, fait à titre officiel doit trouver son fondement juridique ultime dans l'autorité de la loi. Rien de ce qu'il fait à titre officiel ne saurait être considéré comme l'exercice d'un droit ou d'une liberté privés ni comme l'exercice par une personne physique de sa capacité d'agir.

Il n'y a pas de distinction décisive, dans la mesure où la nécessité d'un pouvoir légal est en cause, entre une intervention de plein droit et une intervention avec l'autorisation du tribunal. Les deux interventions constituent des actes officiels pouvant éventuellement avoir des conséquences pour les parties à l'instance dont est saisi le tribunal administratif. L'intervention de plein droit n'a qu'une caractéristique additionnelle, celle de prévaloir sur la procédure dont s'est doté le tribunal.

Si le pouvoir discrétionnaire d'autoriser une intervention n'est pas expressément conféré à la Commission par la Loi, en vertu du pouvoir général de "procéder à tous les examens et enquêtes nécessaires" et des pouvoirs exprès de tenir des audiences dans certains cas, ce pouvoir existe néanmoins implicitement, lorsqu'il s'avère nécessaire à l'exercice des pouvoirs exprès.

Quelle que soit la portée que l'on puisse raisonnablement attribuer au pouvoir implicite ou discrétionnaire de la Commission, quand elle autorise une intervention, on ne peut avoir voulu qu'elle détienne le pouvoir d'autoriser l'intervention d'un agent de l'état, à titre officiel, si la loi qui le régit lui refuse l'autorité nécessaire pour intervenir. La question de savoir si l'agent a le pouvoir légal nécessaire, lorsqu'une partie à l'instance la soulève devant la Commission, n'est qu'un incident d'instance et on ne peut s'attendre à ce que la décision de la Commission à cet égard soit définitive; néanmoins elle restreint le pouvoir discrétionnaire de la Commission d'autoriser une intervention. Autoriser l'intervention, lorsqu'il est démontré que l'agent de l'état n'a pas le pouvoir nécessaire pour intervenir, ce serait l'autoriser à commettre un excès de pouvoir, ce qui est contraire à un principe fondamental du droit public. Aucun pouvoir implicite ne peut avoir ce résultat.

L'article 27.1 traite exhaustivement du pouvoir d'intervention du directeur pour les fins indiquées, soit de plein droit, soit avec l'autorisation de l'office, de la commission ou de quelque autre tribunal. Il en découle donc clairement que la Loi, dans la forme qu'elle revêtait à l'époque pertinente, refuse au directeur le pouvoir d'intervention nécessaire pour agir devant une commission provinciale, avec l'autorisation de celle-ci. La maxime *expressio unius est exclusio alterius* s'applique. On ne peut avoir voulu que l'art. 27.1 ne soit qu'une reconnaissance législative expresse d'un pouvoir existant indépendamment de la loi, et sa limitation aux offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux ne saurait, vu l'importance qu'on y a accordé en définissant ces organismes, être considérées comme accidentelles.

Jurisprudence

Arrêts examinés: *Re Hunter and Board of Public Utilities of New Brunswick* (1984), 8 D.L.R. (4th) 454; *Re Maritime Telegraph & Telephone Co. and Board of Commissioners of Public Utilities* (1981), 125 D.L.R. (3d) 252; **arrêt mentionné:** *Interprovincial Pipe Line Ltd. c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 C.F. 601.

Lois et règlements cités

Civil Procedure Rules (Nouvelle-écosse), art. 8.01.

Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 27.1.

Loi sur la concurrence, S.C. 1986, chap. 26, art. 97 (anciennement *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 27.1, aj. 1974-75-76, chap. 76, art. 9), 98.

Loi sur les entreprises de service public, L.R.N.-B. 1973, chap. P-27, art. 5(1), 8, 22, 23, 24.

Newfoundland Regulation 103/78.

Public Utilities Act, R.S.N. 1970, chap. 322, art. 14, 18, 23g), 40, 60, 73, 81, 96 (mod. 1975-76, No. 56, art. 9), 113(2).

Doctrine citée

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1984.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve (1984), 8 D.L.R. (4th) 617, 47 Nfld. & P.E.I.R. 277, 139 A.P.R. 277, qui a accueilli un appel interjeté d'une ordonnance de la Newfoundland Board of Commissioners of Public Utilities, P.U. No. 29 (1982). Pourvoi rejeté.

W. J. Miller et *Bruce Russell*, pour l'appelant.

E. J. Kipnis, pour l'intimée Newfoundland Telephone Company Limited.

Ian F. Kelly, pour l'intimée Newfoundland Board of Commissioners of Public Utilities.

Version française du jugement de la Cour rendu par

1. LE JUGE LE DAIN--Le pourvoi soulève les questions suivantes: a) un agent de l'état dont la charge a été créée par la loi doit-il détenir, expressément ou implicitement, le pouvoir légal d'intervenir en sa qualité officielle dans une instance se déroulant devant un tribunal administratif, avec l'autorisation du tribunal, afin de présenter des observations et des preuves relatives à l'intérêt public qu'il a la

responsabilité de défendre? b) Dans l'affirmative, un tribunal administratif peut-il néanmoins validement autoriser cette intervention en l'absence d'un tel pouvoir? c) Dans la négative, le directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23, modifiée par 1974-75-76, chap. 76, détient-il le pouvoir légal d'intervenir dans une instance se déroulant devant un tribunal réglementaire provincial, avec l'autorisation de ce tribunal, afin de présenter des observations et des preuves sur les conséquences, pour la concurrence, de la demande d'une entreprise provinciale de service public visant l'approbation de l'extension de son service.

2. Le pourvoi, qui a reçu l'autorisation de la Cour, est formé contre l'arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve du 26 avril 1984, 8 D.L.R. (4th) 617, qui a accueilli l'appel interjeté de l'ordonnance de la Newfoundland Board of Commissioners of Public Utilities du 11 juin 1982, laquelle avait autorisé le directeur à intervenir à l'audition de la demande de l'intimée, Newfoundland Telephone Company Limited, en dépit de l'opposition de cette dernière à cette intervention, au motif que le directeur n'avait pas, de par la loi, le pouvoir d'intervenir devant une commission provinciale. La Cour a entendu ce pourvoi en même temps que l'affaire *Canada (Directeur des enquêtes et recherches en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions) c. New Brunswick Telephone Co.*, [1987] 2 R.C.S. 485, où, à la question de savoir si une commission provinciale peut autoriser le directeur à intervenir dans une instance dont elle est saisie, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a donné une réponse différente de celle de la Cour d'appel de Terre-Neuve. Devant cette Cour, une thèse commune a été soutenue au nom du directeur dans les deux pourvois. Il sera donc nécessaire de se reporter au pourvoi formé par la *New Brunswick Telephone Co.* au cours des présents motifs.

I

3. Le 27 avril 1982, la compagnie a demandé à la Commission l'autorisation d'adjoindre à ses services un "service de téléappel par accès direct" ainsi que l'approbation des normes d'interface correspondantes relatives aux systèmes de téléavertissement de Terre-Neuve. L'audition de la demande de la compagnie a été fixée au 20 mai 1982 et, le 17 mai, le directeur notifiait son intention d'intervenir à l'audience. À l'audience, le 3 juin 1982, la compagnie s'est opposée à l'intervention projetée au motif que le directeur ne jouissait pas du [TRADUCTION] "pouvoir légal" de comparaître devant la Commission et que sa comparution n'était pas pertinente au regard de la demande de la compagnie. Après le débat sur cette question, le président de la Commission a déclaré que la Commission reconnaîtrait au directeur "qualité pour agir" à titre d'intervenant, étant entendu qu'il devrait confiner ses observations et les preuves qu'il présenterait au litige dont la Commission était saisie. Le 11 juin 1982, la Commission rendait une ordonnance formelle, P.U. No. 29 (1982), rejetant l'opposition de la compagnie et autorisant le directeur à comparaître et à se faire entendre devant la Commission au regard de la requête de la compagnie.

4. La compagnie a interjeté appel de l'ordonnance de la Commission à la Cour d'appel de Terre-Neuve sur le fondement de l'art. 96 de *The Public Utilities Act*, R.S.N. 1970, chap. 322, modifié par 1975-76, No. 56, art. 9, qui prévoit qu'il peut être interjeté appel d'une décision de la Commission à la Cour d'appel sur les questions de compétence ou de droit. La Cour d'appel, à l'unanimité, a fait droit à l'appel de la compagnie, jugeant qu'en autorisant le directeur à intervenir, la Commission avait indûment exercé son pouvoir discrétionnaire parce que le directeur n'avait pas, en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, "qualité" pour intervenir devant

une commission provinciale et, de plus, qu'il n'avait pas d'intérêt dans la demande dont la Commission était saisie. Le directeur avait soutenu qu'à titre de personne physique il jouissait de la capacité d'intervenir dans une instance se déroulant devant la Commission. Le juge en chef Mifflin de Terre-Neuve, aux motifs duquel les juges Morgan et Gushue ont souscrit, a jugé qu'à titre de titulaire d'une charge créée par la loi, le directeur n'avait, dans ses fonctions, que les pouvoirs ou les droits que lui confère la loi qui crée sa charge. Prenant acte que l'art. 27.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* attribue expressément au directeur le pouvoir de présenter des observations et des preuves devant tout office, commission ou autre tribunal fédéral, le juge en chef Mifflin a conclu que la Loi ne lui avait pas attribué le pouvoir d'intervenir devant une commission provinciale, à tout le moins parce qu'il n'exerçait pas alors, comme il l'a reconnu, une fonction investigatrice ou quelque autre fonction en vertu de la loi. La Cour d'appel a en outre jugé que l'intervenant doit avoir un intérêt dans la demande dont la Commission est saisie et que le désir exprimé par le directeur de venir en aide à la Commission ne constituait pas un intérêt suffisant.

5. La Cour d'appel n'a pas mentionné l'arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans l'affaire *New Brunswick Telephone Co.* (*Re Hunter and Board of Public Utilities of New Brunswick* (1984), 8 D.L.R. (4th) 454) prononcé quelque deux semaines auparavant, mais elle s'est référée, en l'approuvant, à la décision du juge Pace de la Cour d'appel de la Nouvelle-écosse, siégeant en son cabinet, dans l'affaire *Maritime Telegraph & Telephone Co.* (*Re Maritime Telegraph & Telephone Co. and Board of Commissioners of Public Utilities* (1981), 125 D.L.R. (3d) 252). Dans cette affaire, le juge Pace a eu à examiner si le directeur, qui voulait intervenir dans un appel, interjeté en Cour d'appel de la Nouvelle-écosse, contre une décision du Nova Scotia Board of Commissioners of Public Utilities, avait

[TRADUCTION] "un intérêt dans l'objet de l'instance", comme l'exigeait l'art. 8.01 des *Civil Procedure Rules* de la Nouvelle-écosse. Le directeur n'était pas intervenu à l'audition de la demande devant la Commission. Pour décider si le directeur avait l'intérêt requis, le juge Pace a estimé nécessaire d'étudier ses pouvoirs en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Il dit, à la p. 253: [TRADUCTION] "Les pouvoirs d'intervention du directeur sont circonscrits par le par. 27.1(1) de la Loi. Le directeur a le pouvoir de se faire entendre devant les offices, commissions et tribunaux fédéraux. Dans la mesure où je puis l'établir, aucun pouvoir semblable n'a été attribué au directeur pour qu'il puisse intervenir devant des organismes provinciaux et, même si c'était le cas, j'entretiens des doutes sérieux quant à la compétence du Parlement du Canada d'adopter une disposition de ce genre." Il statue sur le litige dont il a été saisi en ces termes, à la p. 253: [TRADUCTION] "Vu ce qui précède, je suis d'avis que le directeur ne détient pas le pouvoir légal d'intervenir et qu'il ne peut faire valoir aucune prétention ni aucun intérêt au regard de l'objet de l'instance, selon la définition donnée par l'art. 8.01 des *Civil Procedure Rules*; la demande est donc rejetée."

6. Dans l'affaire *New Brunswick Telephone Co.*, le directeur voulait intervenir à l'audition, devant la Commission des entreprises de service public du Nouveau-Brunswick, d'une demande de la New Brunswick Telephone Co. qui visait à obtenir de la Commission une confirmation de son interprétation des clauses de son tarif ordinaire sur les frais imposables pour son service de base. La compagnie était-elle obligée d'imposer ces frais pour le service de base aux clients transférés d'un service à un autre à la suite de l'acquisition, par la compagnie, des avoirs de certaines entreprises? Le directeur avait notifié la Commission qu'il désirait intervenir par suite de la plainte déposée par un service concurrent de secrétariat pour abonnés absents, au sujet du projet de la compagnie de ne pas imposer de frais de service de base pour

ce genre de service, et il faisait valoir son [TRADUCTION] "intérêt, depuis toujours, à promouvoir la concurrence au sein des services de télécommunications et à s'assurer que les compagnies de téléphone ne se livrent pas à des pratiques de concurrence déloyale dans ces marchés." La compagnie s'est opposée à l'intervention et la Commission a rejeté la demande du directeur. Qualifiant de décisif le raisonnement du juge Pace dans l'affaire *Maritime Telegraph & Telephone Co.*, la Commission a conclu que le directeur ne détenait pas [TRADUCTION] "la capacité de comparaître ni d'être représenté devant la Commission, que ce soit à titre de partie ou d'intervenant au litige dont elle est saisie." Le directeur s'est adressé à la Cour du Banc de la Reine, pour obtenir un examen judiciaire de la décision de la Commission. Le juge Hoyt (maintenant juge d'appel) a rejeté la demande du directeur. Bien que, a-t-il dit, il eût quelques réserves concernant l'opinion du juge Pace dans l'arrêt *Maritime Telegraph & Telephone Co.* quant à l'effet de l'art. 27.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* sur le pouvoir du directeur d'intervenir devant une commission provinciale, il n'était pas prêt à être en désaccord. Il a pris acte qu'un litige semblable était alors pendant devant la Cour d'appel de Terre-Neuve. Il a fait aussi observer que la demande pouvait être rejetée au motif supplémentaire que, puisque le directeur n'avait pas demandé la reprise de l'audition afin de pouvoir y participer, la question de son pouvoir ou de sa capacité à intervenir devant la Commission devenait purement théorique.

7. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, formée des juges Stratton, La Forest et Angers, a accueilli à l'unanimité l'appel formé contre ce jugement et a cassé la décision de la Commission. Le juge Stratton (maintenant Juge en chef), aux motifs duquel le juge Angers souscrit, a estimé que la Commission et la Cour du Banc de la Reine ont [TRADUCTION] "eu tort de conclure que le directeur n'avait ni les

pouvoirs ni la capacité l'autorisant à comparaître ou à se faire représenter devant la Commission." Après avoir rappelé la distinction, qu'avait fait valoir l'avocat du directeur, entre le pouvoir légal d'intervenir de plein droit devant une commission et le pouvoir ou la capacité d'intervention avec l'autorisation d'une commission, le juge Stratton a conclu que l'art. 27.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* n'interdit pas au directeur d'intervenir devant une commission provinciale, avec l'autorisation de celle-ci. Il dit, à la p. 457:

> [TRADUCTION] À mon avis, l'art. 27.1 autorise simplement le directeur à intervenir de plein droit devant les offices ou commissions fédérales indépendamment de leur procédure interne. Mais, dans une instance comme celle-ci, si le directeur veut intervenir devant une commission provinciale, il n'intervient pas de plein droit, mais il doit plutôt, comme toute autre partie ayant un intérêt, demander à la Commission l'autorisation d'intervenir. Pour décider d'autoriser le directeur à intervenir, la Commission n'a qu'à se reporter à son propre règlement intérieur et à ses règles de procédure pour résoudre la question. D'une manière générale, pour décider si le directeur peut intervenir, l'office ou la commission doivent simplement s'assurer que le directeur possède un intérêt valide à participer à l'instance et que sa présence peut être utile.

Après avoir relevé qu'aux termes des pouvoirs conférés par la *Loi sur les entreprises de service public*, la Commission "procède à tous les examens et à toutes les enquêtes nécessaires" et que, si la Commission n'a pas adopté de règlement intérieur, comme elle a le pouvoir de le faire, elle a pour pratique [TRADUCTION] "d'autoriser un large éventail d'intérêts divers à intervenir devant elle dans les affaires d'intérêt public", le juge Stratton décrit la portée du pouvoir discrétionnaire de la Commission en matière d'intervention en ces termes, à la p. 458:

> [TRADUCTION] Puisqu'il n'existe aucune restriction législative au droit de la Commission d'entendre toute partie intéressée, et vu son mode de fonctionnement, je suis d'avis que la Commission a le pouvoir d'entendre toute personne qu'elle juge susceptible de lui être utile dans l'exercice de sa fonction.

Le juge La Forest (maintenant juge de cette Cour), dans des motifs distincts mais concordants quant au résultat, conclut que la Commission a eu tort de refuser la permission d'intervenir au directeur en invoquant son incapacité à cet égard devant une commission provinciale, puisque la Commission n'avait pas à examiner la capacité d'un éventuel intervenant dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'autoriser ou non l'intervention, mais qu'on lui demandait seulement de rechercher si l'intervenant éventuel pouvait être utile à la Commission. Il dit, à la p. 459:

> [TRADUCTION] Dans l'exercice de ses fonctions (la Commission ne s'étant dotée d'aucune règle contraire), elle peut, à mon avis, autoriser qui elle veut à participer à une audience, si elle croit que cela peut lui être utile dans l'exercice de ses fonctions. Elle n'a pas vraiment à s'intéresser d'abord à la capacité de l'éventuel intervenant. Elle n'a qu'à se demander si oui ou non une intervention éventuelle peut lui être utile dans l'exercice de ses fonctions et elle doit exercer son pouvoir discrétionnaire sur cette base.
>
> ...
>
> En l'espèce, toutefois, elle n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire d'entendre le directeur, car elle croyait qu'elle ne pouvait pas le faire en droit, parce qu'il n'avait pas la capacité de participer à l'audience. Ce faisant, je pense, la Commission a eu tort et le directeur, subissant un préjudice par suite de ce non-exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission, je suis d'avis de statuer sur l'appel comme le propose mon collègue le juge Stratton.

II

8. L'article 27.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, auquel se réfèrent les arrêts des cours d'appel de la Nouvelle-écosse, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve, sur la question du pouvoir d'intervention du directeur, a été inséré dans la Loi en 1975 par S.C. 1974-75-76, chap. 76, art. 9, et est ainsi conçu:

27.1 (1) Le directeur peut, à la requête de tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral ou de sa propre initiative, et doit, sur l'ordre du Ministre, présenter des observations et des preuves relativement au maintien de la concurrence à un office, une commission ou un autre tribunal, chaque fois que ces observations ou preuves ont trait à une question dont est saisi cet office, cette commission ou cet autre tribunal et aux facteurs que celui-ci ou celle-ci a le droit d'examiner en vue de régler cette question.

(2) Aux fins du présent article, "office, commission ou autre tribunal fédéral" désigne tout office, toute commission, tout tribunal ou toute personne qui sont expressément chargés, par un texte législatif du Parlement ou en application d'un tel texte, de prendre des décisions ou de faire des recommandations afférentes, directement ou indirectement, à la production, la fourniture, l'acquisition ou la distribution d'un produit et s'entend également d'une commission d'enquête spéciale ayant un tel mandat mais non d'une cour.

9. À compter du 19 juin 1986, l'art. 27.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* a été remplacé par l'art. 97 de la *Loi sur la concurrence*, adoptée par S.C. 1986, chap. 26, qui se lit ainsi:

97. (1) Le directeur peut, à la requête de tout office, de toute commission ou de tout autre tribunal fédéral ou de sa propre initiative, et doit, sur l'ordre du Ministre, présenter des observations et des preuves relativement au maintien de la concurrence à un office, une commission ou un autre tribunal, chaque fois que ces observations ou preuves ont trait à une question dont est saisi cet office, cette commission ou cet autre tribunal et aux facteurs que celui-ci ou celle-ci a le droit d'examiner en vue de régler cette question.

(2) Aux fins du présent article, "office, commission ou autre tribunal fédéral" désigne tout office, toute commission, tout tribunal ou toute personne qui exerce des activités de réglementation et qui est expressément chargé, par un texte législatif du Parlement ou en application d'un tel texte, de prendre des décisions ou de faire des recommandations afférentes, directement ou indirectement, à la production, la fourniture, l'acquisition ou la distribution d'un produit.

En même temps, était ajouté à la Loi un art. 98, relatif aux interventions du directeur devant les offices, commissions ou autres tribunaux provinciaux, ainsi conçu:

> **98.** (1) Le directeur, à la demande de tout office, de toute commission ou de tout autre tribunal provincial ou de sa propre initiative avec le consentement de l'office, de la commission ou du tribunal en question, peut présenter des observations et soumettre des éléments de preuve devant cette office, cette commission ou ce tribunal en ce qui concerne la concurrence dans tous les cas où ces représentations ou ces éléments de preuve, selon le cas, sont pertinents aux questions soumises à l'office, à la commission ou au tribunal en question ainsi qu'aux facteurs que cet office, cette commission ou ce tribunal peut prendre en considération dans l'étude de ces questions.
>
> (2) Aux fins du présent article, "office, commission ou autre tribunal provincial" s'entend de tout office, de toute commission, de tout tribunal ou de toute personne qui exerce des activités de réglementation et qui est expressément chargé par un texte législatif de la législature d'une province, ou en application d'un tel texte, de prendre des décisions ou de faire des recommandations afférentes, directement ou indirectement, à la production, à la fourniture, à l'acquisition ou à la distribution d'un produit.

10. L'importance que pourrait revêtir à l'avenir la question du pouvoir du directeur d'intervenir devant une commission provinciale, avec l'autorisation de celle-ci, disparaît vu l'art. 98 de la *Loi sur la concurrence*, entré en vigueur après l'audition du présent pourvoi. D'ailleurs, cette question, ainsi que tout ce que le pourvoi met en cause, pourrait ne revêtir qu'un intérêt théorique, puisque ni dans le cas de Terre-Neuve ni dans celui du Nouveau-Brunswick le directeur ne paraît avoir demandé une reprise de l'audience devant la Commission afin d'y participer; il a plutôt recherché un avis de la cour sur le point de savoir s'il devait détenir le pouvoir légal pour intervenir devant une commission provinciale, avec l'autorisation de celle-ci, et, en ce cas, si la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* lui attribuait ce pouvoir. Vu néanmoins l'importance générale des points en litige, malgré leur contexte législatif plutôt particulier, voire étroit, j'ai présumé que la Cour devait, dans l'exercice de son

pouvoir discrétionnaire, en décider dans la mesure nécessaire pour statuer sur le pourvoi.

III

11. Le premier point en l'espèce est de savoir si la loi doit, expressément ou implicitement, conférer à un agent de l'état un pouvoir d'intervention, es qualité, dans une instance dont est saisi un tribunal administratif, pour lui permettre, avec l'autorisation du tribunal, de présenter des observations et des preuves au regard de l'intérêt public qu'il a la responsabilité de défendre. À mon avis, la réponse à cette question doit être affirmative. Une telle démarche, même si elle n'a pas d'effet réglementaire, peut avoir des conséquences sur les droits, les obligations ou les intérêts des tiers. C'est une affirmation, dans un contexte judiciaire, d'autorité et de compétence de la part d'un agent de l'état. Dans un tel cas, ce dernier met le poids de son opinion et de ses connaissances, acquises dans l'exercice de ses fonctions officielles, sur les plateaux de la balance de la justice. Il élargit, de sa propre initiative, la portée et l'influence effectives de sa charge et de son autorité, ce qui aura éventuellement un effet juridique direct. Qu'il doive ou non détenir ce pouvoir ou ce droit est une question de politique législative et par conséquent de pouvoir légal.

12. Je ne pense pas qu'il y ait une distinction significative à tirer à cet égard entre pouvoir et capacité. Dans ce contexte, on peut les considérer comme synonymes. Tout ce qu'un agent de l'état, dont la charge a été créée et définie par une loi, fait à titre officiel doit trouver son fondement juridique ultime dans l'autorité de la loi. Rien de ce qu'il fait à titre officiel ne saurait être considéré comme l'exercice d'un droit ou d'une liberté privés ni, comme l'a soutenu l'avocat du directeur devant la Cour d'appel

de Terre-Neuve, comme l'exercice de la capacité d'une personne physique. Le directeur n'a pas voulu intervenir à titre de personne privée. Il a voulu intervenir, comme son avis d'intervention l'indique clairement, à titre officiel, à titre de [TRADUCTION] "directeur des enquêtes et recherches, agent nommé par le gouverneur général en conseil en vertu des pouvoirs que lui confère la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions". En tant que tel, il a voulu faire jouer l'autorité et la compétence de sa charge sur les questions et les intérêts en jeu dans la demande dont la Commission était saisie.

13. Je ne pense pas non plus que soit décisive la distinction, dans la mesure où la nécessité d'un pouvoir légal est en cause, entre une intervention de plein droit et une intervention avec l'autorisation du tribunal. Les deux interventions constituent des actes officiels pouvant éventuellement avoir des conséquences pour les parties à l'instance dont est saisi le tribunal administratif. L'intervention de plein droit n'a qu'une caractéristique additionnelle, celle de prévaloir sur la procédure dont s'est doté le tribunal.

IV

14. Le second point litigieux étroitement relié au premier dans le pourvoi est de savoir si la Commission pouvait validement autoriser le directeur à intervenir s'il n'avait pas le pouvoir légal de le faire. Ceci nous oblige à étudier la nature et la portée du pouvoir légal ou discrétionnaire de la Commission d'autoriser une intervention. *The Public Utilities Act* de Terre-Neuve ne comporte aucune disposition expresse en matière d'intervention. L'article 14 de la Loi énonce les pouvoirs généraux de la Commission: [TRADUCTION] "La Commission assume la supervision générale de

toutes les entreprises de service public; elle peut procéder à tous les examens et enquêtes nécessaires et elle se tient au courant pour savoir si les entreprises de service public respectent les dispositions de la loi; elle a le droit d'obtenir des entreprises de service public toutes les informations nécessaires pour lui permettre d'exercer ses fonctions." D'autres articles de la Loi, tels les art. 40, 60, 73 et 81, prévoient expressément la tenue d'audience par la Commission, sans, ici encore, qu'il soit fait mention de l'intervention. L'article 18 confère à la Commission le pouvoir d'adopter un règlement intérieur de procédure et le *Newfoundland Regulation 103/78* régit divers aspects de la pratique et de la procédure suivies dans les affaires devant la Commission, mais il ne comporte aucune référence à l'intervention. L'alinéa 23g) de la Loi prévoit que la Commission peut [TRADUCTION] "en général, faire tout ce que la Commission estime nécessaire, convenable ou opportun dans l'exercice de l'une de ses attributions, fonctions et obligations ou tout ce que cet exercice implique", et le par. 113(2) confère encore plus expressément les pouvoirs implicites qui lui seraient autrement reconnus, en vertu de la règle d'interprétation des lois bien établie, dans les termes suivants: [TRADUCTION] "La Commission créée par les présentes détient, outre les pouvoirs spécifiés, mentionnés ou indiqués dans cette loi, tous les pouvoirs additionnels, implicites et corollaires nécessaires ou utiles à l'exercice, à l'accomplissement, à la mise en oeuvre et à l'exécution de tous ces pouvoirs.»

15. Il n'y a en outre aucune référence expresse à l'intervention dans la *Loi sur les entreprises de service public*, L.R.N.-B. 1973, chap. P-27, applicable dans le cas du pourvoi de la *New Brunswick Telephone Co.* Le paragraphe 5(1) de la Loi du Nouveau-Brunswick confère à la Commission des entreprises de service public ses pouvoirs généraux en des termes analogues à ceux de l'art. 14 de la loi terre-neuvienne: "La Commission assure la surveillance générale de toutes les

entreprises de service public et procède à tous les examens et à toutes les enquêtes nécessaires et se tient au courant pour savoir si les entreprises de service public respectent les dispositions de la présente loi." Les articles 22 à 24 de la Loi du Nouveau-Brunswick régissent les audiences de la Commission, mais ne comportent aucune référence expresse à l'intervention. Comme le juge Stratton le signale dans ses motifs de jugement, l'art. 8 de la Loi confère à la Commission le pouvoir d'adopter un règlement intérieur de procédure, mais aucun règlement de ce genre n'a été adopté. Ainsi, au Nouveau- Brunswick comme à Terre-Neuve, aucune disposition expresse de la loi ne confère à la Commission le pouvoir d'autoriser une intervention ni ne restreint la portée de tout pouvoir implicite éventuel de ce genre.

16. Si le pouvoir discrétionnaire d'autoriser une intervention n'est pas expressément conféré par les lois du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve, en vertu du pouvoir général de "procéder à tous les examens et enquêtes nécessaires" et des pouvoirs exprès de tenir des audiences dans certains cas, ce pouvoir existe néanmoins, à mon avis, implicitement, lorsqu'il s'avère nécessaire à l'exercice effectif des pouvoirs exprès. Cf. *Interprovincial Pipe Line Ltd. c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 C.F. 601, à la p. 608. Quant à savoir si un éventuel intervenant doit avoir un intérêt dans la demande particulière dont la Commission est saisie comme le laisse entendre la Cour d'appel de Terre-Neuve ou, au contraire, s'il suffit, comme l'a jugé la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, que la présence de l'intervenant éventuel soit d'une utilité quelconque à la Commission pour trancher les questions soulevées par la demande, cela n'a pas à être décidé à moins que le directeur ne détienne le pouvoir requis pour intervenir, avec l'autorisation de la Commission, ou que la Commission ne puisse, à bon droit, autoriser l'intervention du directeur en l'absence de ce pouvoir. L'avocat de la compagnie a fait valoir que ni la question de la nécessité pour un éventuel

intervenant d'avoir un intérêt dans la demande dont la Commission est saisie ni celle de l'existence d'un intérêt suffisant du directeur n'étaient en cause dans le pourvoi, mais, vu le double motif qui soutient l'arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve, le directeur ne saurait avoir gain de cause en l'espèce à moins qu'il ne l'ait à la fois au regard du pouvoir accordé par la loi et au regard de l'intérêt pour agir. Il sera donc nécessaire d'étudier la question de l'intérêt du directeur s'il est constaté qu'il détient le pouvoir légal requis pour intervenir dans l'instance dont la Commission est saisie, avec l'autorisation de la Commission.

17. La question à laquelle on est alors confronté est de savoir si la Commission exerce validement son pouvoir discrétionnaire en autorisant l'intervention lorsque le directeur ne détient pas le pouvoir légal requis pour intervenir. Sur cette question, comme je l'ai dit, les avis des cours d'appel de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick diffèrent. La Cour d'appel de Terre-Neuve a, à l'unanimité, été d'avis que la Commission avait indûment exercé son pouvoir discrétionnaire en autorisant le directeur à intervenir, puisque, de l'avis de la cour, il n'avait pas le pouvoir légal de le faire. Comme le juge en chef Mifflin le dit, à la p. 620: [TRADUCTION] "L'effet de la décision de la Commission équivaut, à mon avis, à conférer au directeur un statut que la loi créant sa charge ne lui a pas conféré. En autorisant le directeur à intervenir, la Commission lui a attribué un droit que la loi qui institue sa charge, ses obligations et ses pouvoirs ne lui avait pas donné. La Commission ne pouvait faire cela". Dans le même sens il dit, à la p. 621: [TRADUCTION] "À mon avis, la Commission, en établissant la procédure applicable à ses audiences, ne saurait conférer un droit à la création d'une loi, comme le directeur, que la loi elle-même ne lui confère pas." Selon mon interprétation des motifs du juge Stratton, auxquels a souscrit le juge Angers, dans l'arrêt *New Brunswick Telephone Co.*, il était d'avis que ou bien le directeur

n'avait pas à détenir un pouvoir légal l'autorisant à intervenir dans une instance dont une commission provinciale était saisie, avec l'autorisation de la commission, ou bien le directeur détenait le pouvoir nécessaire; mais il est possible aussi que ses motifs laissent entendre que, de toute façon, la Commission n'avait pas à s'interroger sur un éventuel pouvoir d'intervention du directeur en exerçant son pouvoir discrétionnaire d'autoriser ou non l'intervention. J'ai déjà cité le passage suivant des motifs de l'arrêt du juge Stratton, qui peut être interprété en ce sens, à la p. 457: [TRADUCTION] "Pour décider d'autoriser le directeur à intervenir, la Commission n'a qu'à se reporter à son propre règlement intérieur et à ses règles de procédure pour résoudre la question. D'une manière générale, pour décider si le directeur peut intervenir, l'office ou la commission doivent simplement s'assurer que le directeur possède un intérêt valide à participer à l'instance et que sa présence peut être utile." Quoi qu'il en soit, c'était clairement là l'opinion du juge La Forest, comme l'indique l'extrait de ses motifs déjà cité.

18. Sur ce point, je partage, avec égards, la conclusion de la Cour d'appel de Terre-Neuve en l'espèce. Quelle que soit la portée que l'on puisse raisonnablement attribuer au pouvoir implicite ou discrétionnaire de la Commission, quand elle autorise une intervention, on ne peut avoir voulu qu'elle détienne le pouvoir d'autoriser l'intervention d'un agent de l'état, à titre officiel, si la loi qui le régit lui refuse le pouvoir nécessaire pour intervenir. La question de savoir si l'agent a le pouvoir légal nécessaire, lorsqu'une partie à l'instance la soulève devant la Commission, n'est, bien entendu, qu'un incident d'instance et on ne peut s'attendre à ce que la décision de la Commission à cet égard soit définitive; néanmoins elle restreint le pouvoir discrétionnaire de la Commission d'autoriser une intervention. Autoriser l'intervention, lorsqu'il est démontré que l'agent de l'état n'a pas le pouvoir nécessaire pour intervenir,

ce serait l'autoriser à commettre un excès de pouvoir, ce qui est contraire à un principe fondamental du droit public. Aucun pouvoir implicite ne peut avoir ce résultat. Il est donc nécessaire, à mon avis, de se demander si le directeur avait le pouvoir légal d'intervenir dans une instance dont est saisie une commission provinciale, avec l'autorisation de celle-ci.

V

19. Ce point est fonction de l'interprétation et de l'effet donnés à l'ancien art. 27.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, cité à la partie II des présents motifs. À mon humble avis, les termes de l'art. 27.1 ne justifient pas la conclusion que la seule raison de la disposition et de sa limitation à l'intervention devant les offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux, et non provinciaux, est qu'elle vise seulement à conférer un pouvoir d'intervention de plein droit. L'obligation que la loi impose au directeur, sur l'ordre du Ministre, de présenter des observations et des preuves, pour les fins indiquées, à un office, à une commission ou à un autre tribunal, présuppose indubitablement un pouvoir d'intervention de plein droit, car autrement le directeur ne pourrait faire son devoir. Le pouvoir, qui est conféré au directeur de présenter des observations et des preuves, de sa propre initiative, devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, devrait probablement aussi être interprété comme un pouvoir d'intervention de plein droit, mais on peut aussi comprendre qu'il inclut un pouvoir d'intervention sur autorisation de l'organisme, présumant, pour les raisons que j'ai données, qu'il soit nécessaire de détenir un tel pouvoir. Le pouvoir d'intervention, à la demande d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal, n'a pas à être, et ne devrait pas être, interprété comme un pouvoir d'intervention de plein droit. Les termes de l'art. 27.1 traiteraient donc exhaustivement du pouvoir

d'intervention du directeur pour les fins indiquées, soit de plein droit, soit avec l'autorisation de l'office, de la commission ou d'un autre tribunal. Il en découle donc clairement, à mon avis, que la Loi, dans la forme qu'elle revêtait à l'époque pertinente, refuse au directeur le pouvoir d'intervention nécessaire pour agir devant une commission provinciale, avec l'autorisation de celle-ci. En fait, je suis d'avis qu'il s'agit d'une affaire où, clairement, la maxime *expressio unius est exclusio alterius* s'applique. Je sais bien que la Cour a exprimé des réserves et des mises en garde au sujet de cette maxime à plusieurs reprises (voir Côté, *Interprétation des lois* (1982), aux pp. 285 à 288), mais elles ne me paraissent pas viser son application en l'espèce. En particulier, pour les raisons que j'ai déjà données, on ne peut avoir voulu que l'art. 27.1, par excès de prudence, ne soit qu'une reconnaissance législative expresse d'un pouvoir existant indépendamment de la loi, et sa limitation aux offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux ne saurait, vu l'importance qu'on y a accordé en définissant ces organismes, être considérée comme accidentelle.

20. En conclusion, donc, je suis d'avis que le directeur ne détenait pas, de par la loi, le pouvoir nécessaire pour intervenir devant la Commission, avec son autorisation, et que la Commission ne pouvait validement autoriser une telle intervention. Je suis par conséquent d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens à l'intimée Newfoundland Telephone Company Limited.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur de l'appelant: Le procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs de l'intimée (requérante) Newfoundland Telephone Company Limited: Chalker, Green & Rowe, St. John's.

Procureurs de l'intimée Newfoundland Board of Commissioners of Public Utilities: Curtis, Dawe, Russell, Bonnell, Winsor & Stokes, St. John's.