

T-2732-97

Gerle Gold Ltd. and SouthernEra Resources Limited (*Applicants*)

v.

Golden Rule Resources Ltd. and Inukshuk Capital Ltd. (*Respondents*)

INDEXED AS: GERLE GOLD LTD. v. GOLDEN RULE RESOURCES LTD. (T.D.)

Trial Division, Evans J.—Calgary, February 2; Toronto, February 24, 1999.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Judicial review of Assistant Deputy Minister's (ADM) decision reversing Supervising Mining Recorder's decision upholding notice of protest against recording of mineral claims in name of Boyd Warner — Prior to rendering decision, letter from ADM stating documents enclosed comprised all of information "relied on" to make determination — Subsequent letter concluding, "I expect to be making a final decision in matter soon afterwards" — ADM refusing applicants' request to cross-examine Warner on statutory declaration recorded claims on behalf of Golden Rule, denying told the Supervising Mining Recorder (SMR) acted on behalf of Tyler — (1) ADM not disqualified by virtue of reasonable apprehension of bias — Whether reasonable apprehension of bias determined from perspective of reasonable observer reasonably informed about relevant facts who has thought them through — Question herein whether reasonable observer to be attributed with knowledge of events occurring after event giving rise to reasonable apprehension of bias, but before decision rendered — Wrong to exclude events occurring before decision maker made impugned decision since question whether decision maker satisfied legal standard of impartiality at time decision made — When ADM's letter read with subsequent letter, no disqualifying bias — Reference in s. 84 to "his final decision" suggesting decision maker may make non-final decision in course of reviewing matter — (2) Refusal to allow cross-examination breach of duty of fairness — Cross-examination within discretion of decision maker — Possibly anomalous to import even limited right of cross-examination into decision-making process entrusted by statute to minister — Should be exception in ministerial reviews — ADM indicating could never accede to request for cross-examination — Suggesting unlawful failure to consider exercise of discretion — Denied applicants fair opportunity to participate effectively in decision-making process, particularly given importance ADM attached to statutory declaration in reaching decision — (3) ADM erred in law by failing to give adequate reasons for decision — Statutory duty to give reasons including duty to make

T-2732-97

Gerle Gold Ltd. et SouthernEra Resources Limited (*demandereses*)

c.

Golden Rule Resources Ltd. et Inukshuk Capital Ltd. (*défenderesses*)

RÉPERTORIÉ: GERLE GOLD LTD. c. GOLDEN RULE RESOURCES LTD. (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Evans—Calgary, 2 février; Toronto, 24 février 1999.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Contrôle judiciaire de la décision du sous-ministre adjoint (SMA) annulant une décision par laquelle la registraire minière en chef a confirmé un avis de contestation de l'enregistrement de claims miniers au nom de Boyd Warner — Avant de rendre sa décision, le SMA a envoyé une lettre dans laquelle il indiquait que les documents joints constituaient tous les renseignements «sur lesquels il s'était fondé» pour rendre sa décision — Il a conclu dans une lettre ultérieure: «Je m'attends à rendre peu après une décision définitive dans cette affaire» — Le SMA a refusé d'autoriser les demandereses à contre-interroger Warner sur sa déclaration solennelle dans laquelle il avait affirmé qu'il avait enregistré les claims au nom de Golden Rule, niant avoir dit à la registraire minière en chef (RMC) qu'il avait agi au nom de Tyler — 1) Le SMA n'était pas inhabile pour cause de crainte raisonnable de partialité — Il faut trancher la question de savoir s'il existe une crainte raisonnable de partialité en examinant la situation comme le ferait un observateur raisonnable, raisonnablement au courant des faits pertinents et ayant mûrement réfléchi à la question — Il s'agit de déterminer en l'espèce s'il faut attribuer à un observateur raisonnable la connaissance d'événements survenus après le fait qui peut avoir suscité une crainte raisonnable de partialité, mais avant que la décision ait été rendue — Il est erroné d'exclure les faits qui surviennent avant que le décideur ait rendu la décision contestée puisqu'il s'agit de déterminer si le décideur a satisfait à la norme juridique de l'impartialité au moment où la décision a été rendue — Lorsqu'on les lit ensemble, la première lettre du SMA et celle qu'il a envoyée ultérieurement ne dénotent pas une partialité qui serait cause d'inhabilité — L'emploi des mots «sa décision définitive» à l'art. 84 donne à penser que le décideur peut rendre une décision non définitive au cours de la révision — 2) Le refus de donner la possibilité de contre-interroger constitue un manquement à l'obligation d'agir équitablement — Le contre-interrogatoire relève du pouvoir discrétionnaire du décideur — Il est probablement anormal d'inclure même un droit restreint de contre-interrogatoire dans un processus

findings of fact on which decision based, to indicate why decision maker rejected most important items of evidence, including findings of credibility — Citizens not required to take on trust general statements ADM considered all submissions, documentary materials received, as substitute for demonstration decision maker considered principal items of evidence tendered — Quantity, cogency of applicants' evidence sufficiently compelling as to require more analysis than provided in ADM's reasons.

Construction of statutes — Canada Mining Regulations — S. 49(1) prohibiting for one year holder of claim at time lapsed from (a) relocating or having "any interest" in claim or any part thereof or (b) having claim recorded in name of any corporation "controlled" by him — Golden Rule assigning mineral claims to Tyler — Tyler's claims lapsed because not making statutorily required investment in exploration of claims — 18 days later, claims overlapping Tyler's former claims recorded in Warner's name — Applicants, seeking to record claims overlapping Warner's claims, filing notices of protest against Warner's claims, alleging Tyler beneficial owner thereof — Supervising Mining Recorder (SMR) upholding protests — Assistant Deputy Minister (ADM) reversing SMR, on basis Warner holding claims in trust for Golden Rule; corporation only "controlled" by person owning 50% of shares, and Tyler owning no shares in Golden Rule; "any interest" meaning proprietary interest — Application for judicial review allowed — (1) If Golden Rule beneficial owner of mineral claims, immaterial whether Tyler "controlled" Golden Rule because s. 49(1)(b) only forbidding holder of claim at time lapsed from having claim or part thereof "recorded . . . in name of any corporation controlled by" Tyler — Warner recorded owner — Not "corporation controlled by" Tyler — S. 49(1)(a) precluding former owner from having legal, beneficial interest in claim — Not saying when bare nominee recorded owner, claim thereby recorded in name of corporation having beneficial ownership, even though beneficial owner may be entitled to call for transfer of legal title to its name — (2) "Any interest" not limited to legal, equitable rights — Purpose of s. 49(1) to support statutory

décisionnel confié à un ministre — Il devrait s'agir d'une exception dans les révisions ministérielles — Le SMA a indiqué qu'il ne pouvait jamais accéder à une demande de contre-interrogatoire — Cela permet de penser qu'il a omis à tort d'envisager la possibilité d'exercer son pouvoir discrétionnaire — Le SMA a refusé de donner aux demanderesse une occasion équitable de participer de manière effective au processus décisionnel, en particulier si l'on tient compte de l'importance qu'il a attaché à la déclaration solennelle pour rendre cette décision — 3) Le SMA a commis une erreur de droit en négligeant de motiver convenablement sa décision — L'obligation légale de fournir des motifs inclut celle de tirer des conclusions de fait sur lesquelles la décision est fondée et d'indiquer pourquoi le décideur a rejeté les éléments de preuve les plus importants, y compris des conclusions relatives à la crédibilité — Les citoyens n'ont pas à accepter de confiance que des formules passe-partout indiquant que le SMA a pris en compte la totalité des observations et des pièces documentaires qu'il avait reçues suppléent à une démonstration que le décideur a pris en considération les principaux éléments de preuve soumis — La quantité et la force des éléments de preuve soumis par les demanderesse sont telles qu'elles nécessitent une analyse nettement plus approfondie que celle qu'en a faite le SMA dans ses motifs.

Interprétation des lois — Règlement sur l'exploitation minière au Canada — L'art. 49(1) interdit pendant un an au détenteur d'un claim périmé a) de le relocaliser ou d'y «détenir un intérêt de quelque nature que ce soit» ou b) d'enregistrer le claim au nom d'une société «contrôlée» par lui — Golden Rule a cédé des claims miniers à Tyler — Les claims de Tyler sont devenus périmés parce qu'elle n'a pas fait les investissements nécessaires dans les travaux d'exploration relatifs aux claims — Dix-huit jours plus tard, les claims ont chevauché les anciens claims de Tyler enregistrés au nom de Warner — Les demanderesse, qui voulaient enregistrer les claims chevauchant les claims de Warner, ont déposé des avis de contestation contre les claims de Warner, alléguant que Tyler en était le propriétaire bénéficiaire — La registraire minière en chef (RMC) a confirmé les avis — Le sous-ministre adjoint (SMA) a annulé la décision de la RMC pour le motif que Warner détenait des claims en fiducie pour Golden Rule; la société était simplement une société «contrôlée» par une personne détenant 50 p. 100 des actions, et Tyler ne détenait aucune action de Golden Rule; les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» signifient un droit de propriété — Demande de contrôle judiciaire accueillie — 1) Si Golden Rule est le propriétaire bénéficiaire des claims miniers, il importe peu de savoir si Tyler «contrôlait» Golden Rule parce que l'art. 49(1)b) interdit seulement au détenteur d'un claim, lorsque ce claim est devenu périmé, de «faire enregistrer ce claim ou une partie de claim [. . .] au nom d'une société contrôlée par» Tyler — Warner était le détenteur enregistré des claims — Il ne s'agissait pas d'une «société contrôlée par» Tyler — L'art. 49(1)a) empêche un ancien détenteur de

policy inherent in "representation work" requirements (i.e. investment in exploration of claim) — S. 49(1)(a) preventing circumvention of policy prohibiting accumulation of unexplored mineral claims to exclusion of others willing to make investments necessary to develop claim — If purposive interpretation leading to conclusion same word should be interpreted differently, single meaning presumption rebutted — Although if "any interest" not restricted to legal or equitable interests in property, difficult to know where to draw line along range of meanings words may bear, legal certainty should not be purchased at expense of effective regulation — Meaning of "any interest" should be applied on case-by-case basis.

This was an application for judicial review of a decision of the Assistant Deputy Minister (ADM) of the Department of Indian Affairs and Northern Development, reversing a decision of the Supervising Mining Recorder (SMR) upholding a notice of protest by the applicants against mineral claims recorded in the name of Boyd Warner. Golden Rule, the owner of certain mineral claims in the Northwest Territories, assigned these MIR and KIM claims to Tyler Resources Inc. (Tyler). 18 days after Tyler's claims had automatically lapsed in accordance with *Canada Mining Regulations*, paragraph 45(2)(a) because it had not made the statutorily required investment in the exploration of these claims ("representation work"), claims which overlapped the lapsed claims—the MK-RIM claims—were recorded in the name of Boyd Warner. Warner was the legal owner of the claims, but he had no beneficial interest in them. The applicants located mineral claims that overlapped the MK-RIM claims. Both applied to the Mining Recorder to record their claims, and filed notices of protest against the claims recorded in Warner's name on the ground that the claims had been recorded in breach of section 49 since Tyler was the beneficial owner of the MK-RIM claims recorded in Warner's name. Subsection 49(1) provides that, for one year from the time that a claim lapses, the holder of the claim at the time that it lapsed shall not (a) "relocate or have any interest in the claim or any part thereof" or (b) "have the claim or any part thereof recorded in his name or in the name of any corporation controlled by him". In a telephone conversation between Warner and the SMR, Warner

posséder un intérêt légal ou bénéficiaire à l'égard du claim — Il ne signifie pas que lorsqu'un simple mandataire est le détenteur enregistré d'un claim, celui-ci est de ce fait enregistré au nom de la société qui détient la propriété bénéficiaire, même si le propriétaire bénéficiaire peut avoir le droit d'exiger le transfert du titre de propriété légal du claim à son nom — 2) Les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» ne désignent pas exclusivement un intérêt propriétél reconnu par la loi ou en equity — L'art. 49(1) vise à soutenir l'objectif législatif inhérent aux exigences des «travaux obligatoires» (c.-à-d. les investissements nécessaires dans les travaux d'exploration relatifs aux claims) — L'art. 49(1)a empêche de contourner la règle qui interdit d'accumuler les claims miniers inexplorés à l'exclusion d'autres entités disposées à faire l'investissement nécessaire pour exploiter les claims — Si une interprétation fondée sur l'objet visé amène à conclure qu'un même mot devrait être interprété différemment, la présomption de l'unicité de sens est réfutée — Même s'il est vrai que si le sens des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» ne se limite pas aux intérêts reconnus par la loi ou par l'equity à l'égard d'un bien, il sera difficile de savoir faire la distinction dans la vaste gamme de sens que ces mots peuvent avoir, il ne faut pas que la certitude légale s'acquière au détriment d'une réglementation efficace — Le sens des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» doit être appliqué au cas par cas.

Il s'agissait en l'espèce d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle le sous-ministre adjoint (SMA) du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a annulé une décision de la registraire minière en chef (RMC) confirmant un avis de contestation de la part des demandresses à l'égard de claims miniers enregistrés au nom de Boyd Warner. Golden Rule, le propriétaire de claims miniers localisés dans les Territoires du Nord-Ouest, a cédé les claims MIR et KIM à Tyler Resources Inc. (Tyler). Dix-huit jours après la déchéance automatique du titre de propriété de Tyler conformément à l'alinéa 45(2)a du *Règlement sur l'exploitation minière au Canada* parce qu'elle n'avait pas fait les investissements nécessaires qu'exigeait la Loi dans les travaux d'exploration relatifs à ces claims («travaux obligatoires»), les claims qui chevauchaient les claims périmés—les claims MK-RIM—ont été enregistrés au nom de Boyd Warner. Warner était le détenteur légal des claims, mais il ne détenait aucun intérêt bénéficiaire à l'égard de ces derniers. Les demandresses ont localisé les claims miniers qui chevauchaient les claims MK-RIM. Toutes deux ont demandé au registraire minier d'enregistrer leurs claims et ont déposé des avis de contestation à l'égard des claims enregistrés au nom de Boyd pour le motif que ces derniers avaient été enregistrés en violation de l'article 49 du *Règlement* puisque Tyler était le propriétaire bénéficiaire des claims MK-RIM enregistrés au nom de Warner. Le paragraphe 49(1) prévoit que, pendant une année à partir de la date à laquelle un claim devient périmé, l'entité qui détient le claim à l'époque où celui-ci devient

allegedly stated that he had no interest in the MK-RIM mineral claims, since he had been contracted to stake this ground for Tyler. The SMR excluded Warner's oral evidence and upheld the protest, holding that Tyler had a beneficial interest in the MK-RIM claims, contrary to the assertions made on its behalf. Alternatively, the SMR held that, even if Tyler had no interest in it, the claim was in breach of paragraph 49(1)(b) because the beneficial owner, Golden Rule, was a corporation "controlled" by Tyler because they shared office space, a fax number and most of their directors and senior officers. The ADM reviewed the SMR's decision pursuant to section 84, which requires the Minister to review the matter, provide the applicant with any material considered and, after allowing 30 days for the applicant to rebut any material provided, advise the applicant in writing of his final decision with reasons. The review was based on written submissions and materials filed by the parties, as well as Warner's statutory declaration that he had located and recorded the MK-RIM mineral claims on behalf of Golden Rule, and denying that he had told the SMR that he had acted on behalf of Tyler in acquiring the claims. In an August 1997 letter to the applicants, the ADM stated that the enclosed documents comprised all of the information "that I have relied on to make my determination". But a letter dated September 2, 1997 concluded "I expect to be making a final decision in the matter soon afterwards". The ADM also refused the applicants' request to cross-examine Warner on his statutory declaration on the ground that the request should have been made earlier, and in any event he had no power to subpoena witnesses. The ADM reversed the SMR on three grounds: (1) Warner held the MK-RIM claims in trust for Golden Rule, not Tyler; (2) a corporation was only "controlled" by the person who owned the claim at the date of its lapse if the person owned more than 50% of the shares in the corporation, and since Tyler owned no shares in Golden Rule in the relevant period, Golden Rule was not "controlled" by Tyler for the purpose of paragraph 49(1)(b); and (3) the words "any interest" in paragraph 49(1)(a) should be interpreted as meaning "a right of ownership", and since Tyler had no proprietary interest in the claim held by Warner in trust for Golden Rule, it was not in breach of this paragraph.

périmé ne peut a) «relocaliser le claim ou une partie de ce claim ni y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit» ou b) «faire enregistrer ce claim ou une partie de ce claim à son nom ou au nom d'une société contrôlée par [le détenteur]». Au cours d'une conversation téléphonique entre Warner et la RMC, Warner aurait dit qu'il ne détenait aucun intérêt à l'égard des claims miniers MK-RIM puisque ses services avaient été retenus à contrat en vue de jalonner le terrain en question pour Tyler. La RMC a exclu la déclaration de Warner de la preuve et a confirmé la contestation, concluant que Tyler détenait un intérêt bénéficiaire à l'égard des claims MK-RIM contrairement aux affirmations faites en son nom. La RMC a conclu subsidiairement que même si Tyler ne détenait aucun intérêt à l'égard du claim, ce dernier enfreignait les dispositions de l'alinéa 49(1)b) parce que le propriétaire bénéficiaire, Golden Rule, était une société «contrôlée» par Tyler puisque ceux-ci partageaient les mêmes bureaux et le même numéro de télécopieur, et que la plupart de leurs administrateurs et dirigeants étaient les mêmes. Le SMA a révisé la décision de la RMC en application de l'article 84 qui prévoit que le ministre révisé la question, communiqué au demandeur tout renseignement considéré au cours de la révision et, après un délai de trente jours accordé au demandeur pour réfuter tout renseignement ainsi communiqué, fait part de sa décision définitive, par écrit, au demandeur avec motifs à l'appui. La révision a été effectuée sur la foi des observations écrites et des documents transmis par les parties, y compris sur la foi de la déclaration solennelle dans laquelle M. Warner affirmait avoir localisé et enregistré les claims miniers MK-RIM pour le compte de Golden Rule et n'ait avoir dit à la RMC qu'il avait agi pour le compte de Tyler quand il avait acquis les claims. Dans une lettre du mois d'août 1997 adressée aux demanderesse, le SMA a dit que les documents joints comprenaient tous les renseignements «sur lesquels je me suis fondé pour rendre ma décision». Cependant, une lettre datée du 2 septembre 1997 se terminait ainsi: «Je m'attends à rendre peu après une décision définitive dans cette affaire». Le SMA a rejeté la demande des demanderesse qui voulaient contre-interroger Warner sur sa déclaration solennelle pour le motif que la demande aurait dû être présentée plus tôt et que, de toute façon, il n'était pas habilité à convoquer des témoins. Le SMA a annulé la décision de la RMC pour trois motifs: 1) Warner détenait les claims MK-RIM en fiducie pour Golden Rule, et non Tyler; 2) une société n'était «contrôlée» par la personne détenant le claim à la date d'échéance de ce dernier que si cette personne détenait plus de 50 p. 100 des actions de la société en question, et comme Tyler ne détenait aucune action de Golden Rule durant la période en cause, cette société n'était pas «contrôlée» par Tyler pour les fins de l'alinéa 49(1)b); et 3) les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» à l'alinéa 49(1)a) signifiaient «un droit de propriété», et comme Tyler n'avait aucun intérêt propriétaire à l'égard du claim que détenait Warner en fiducie pour Golden Rule, elle n'enfreignait pas cette disposition.

The issues were: (1) whether the ADM's letter stating that the documents enclosed comprised "all of the information that I have relied on to make my determination" gave rise to a reasonable apprehension of bias; (2) whether the ADM's refusal to allow cross-examination of Warner on his statutory declaration breached the duty of fairness; (3) whether the ADM's reasons were adequate to discharge his statutory duty to provide "reasons with the decision"; (4) whether the ADM erred in concluding that Golden Rule had not acquired a beneficial interest in the MK-RIM claims in breach of paragraph 49(1)(b) because it was "controlled" by Tyler; and (5) whether the ADM erred in law by interpreting the words "any interest" in paragraph 49(1)(a) as limited to a legal or equitable proprietary interest in the claim or any part thereof.

Held, the application should be allowed.

(1) The ADM was not disqualified from making the decision by virtue of a reasonable apprehension of bias. Whether circumstances give rise to a reasonable apprehension of bias is determined from the perspective of a reasonable observer who is reasonably informed about the relevant facts and has thought them through. The facts herein raised the question of whether the reasonable observer is to be attributed with knowledge of events that occurred after the event that may have given rise to a reasonable apprehension of bias, but before the decision was rendered. There is no reason in principle why the reasonable bystander should not be expected to be informed by subsequent events. And when those events occur before the decision maker makes the impugned decision, they should not be excluded since the question is whether the decision maker satisfied the legal standard of impartiality at the time that the decision was made. When the ADM's letter was read together with his September 2, 1997 letter there was no disqualifying bias.

The applicants' argument, that section 84 did not contemplate the formulation by the Minister, or a delegate, of a "preliminary determination" prior to the disclosure of any new material considered in the review and the receipt of the applicants' submissions, should be rejected. The reference in section 84 to "his final decision" suggests that the decision maker may already have made a non-final decision in the course of reviewing the matter. Also, in the institutional context of this decision, namely a government department, it is reasonable to interpret the duty of the Minister, or a delegate, to "review the matter" as impliedly authorizing the formation of a tentative view which is likely to be informed by the analysis provided by departmental officials.

Les points en litige étaient les suivants: 1) la lettre du SMA indiquant que les documents joints constituaient «tous les renseignements sur lesquels je me suis fondé pour rendre ma décision» donne-t-elle lieu à une crainte raisonnable de partialité? 2) le SMA a-t-il manqué à l'obligation d'agir équitablement lorsqu'il a refusé d'autoriser les demandereses à contre-interroger Warner sur sa déclaration solennelle? 3) les motifs qu'a invoqués le SMA permettent-ils de conclure qu'il s'est acquitté de son obligation légale de «motiver sa décision»? 4) le SMA a-t-il commis une erreur en concluant que Golden Rule n'avait pas acquis un intérêt bénéficiaire à l'égard des claims MK-RIM en violation de l'alinéa 49(1)(b) parce qu'elle était «contrôlée» par Tyler? et 5) le SMA a-t-il commis une erreur de droit en indiquant que les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» à l'alinéa 49(1)(a) désignent exclusivement un intérêt propriétaire reconnu par la loi ou en *equity* à l'égard du claim ou d'une partie de ce dernier?

Jugement: la demande est accueillie.

1) Le SMA n'était pas inhabile pour cause de crainte raisonnable de partialité. Il faut trancher la question de savoir si des circonstances donnent lieu à une crainte raisonnable de partialité en examinant de quelle façon les considérerait un observateur raisonnable, raisonnablement au courant des faits pertinents et ayant mûrement réfléchi à la question. Le point que soulèvent les faits de l'espèce est celui de savoir s'il faut attribuer à cet observateur raisonnable la connaissance d'événements survenus après le fait qui peut avoir suscité une crainte raisonnable de partialité, mais avant que la décision ait été rendue. Il n'y a en principe aucune raison pour laquelle on ne devrait pas s'attendre à ce que l'observateur raisonnable soit informé par des faits subséquents. Et lorsque ces faits surviennent avant que le décideur ait rendu la décision contestée, ils ne devraient pas être exclus car la question est de savoir si le décideur a satisfait à la norme juridique de l'impartialité au moment où la décision a été rendue. Lorsqu'on les lit ensemble, la première lettre du SMA et celle du 2 septembre 1997 ne dénotent pas une partialité qui serait cause d'inhabilité.

L'argument des demandereses que l'article 84 ne prévoyait pas que le ministre, ou un délégué, formule une «décision préliminaire» avant la communication de tout nouveau renseignement examiné lors de la révision et la réception des observations des demandereses à cet égard devrait être rejeté. L'emploi des mots «sa décision définitive» à l'article 84 donne à penser que le décideur a peut-être déjà rendu une décision non définitive au cours de la révision. De plus, dans le contexte institutionnel où s'inscrit cette décision, à savoir celui d'un ministère, il est raisonnable d'interpréter l'obligation incombant au ministre, ou à un délégué, de «réviser la question» comme autorisant implicitement la formation d'une opinion provisoire qui sera vraisemblablement éclairée par l'analyse que fourniront les fonctionnaires du ministère.

(2) The ADM breached the duty of fairness in refusing to permit cross-examination of Warner on his statutory declaration for the purpose of testing his credibility as to who he acted for in acquiring the MK-RIM mineral claims in light of his prior inconsistent statement to the SMR. Cross-examination is within the discretion of the decision maker, although the degree of latitude depends on all the circumstances. The question is whether cross-examination is necessary to provide a full and fair opportunity to advance the person's case, or to meet the case of a person adverse in interest. That a proceeding may generally be properly conducted on the basis of written materials does not in itself exclude the possibility that in some circumstances the duty of fairness may require that leave be granted to cross-examine a person who has provided evidence in writing.

The following factors were considered: (i) whether cross-examination would facilitate a more reliable resolution of the dispute; (ii) the importance of the statutory declaration to the final decision; (iii) the magnitude of harm to the applicants as a result of an adverse, but erroneous ministerial review; and (iv) the probable costs to other parties and to the public interest in the effective administration of the regulatory scheme. (i) Since cross-examination is a particularly powerful method of establishing the truth on an issue of credibility, written submissions will rarely be an adequate substitute. (ii) Warner's statutory declaration was the only explicitly identified evidential basis for the ADM's finding that Warner had held the MK-RIM claims on trust for Golden Rule. (iii) There is no appeal from a decision rendered under section 84, and loss of the claims that the applicants had potentially overstaked would be potentially significant in economic terms. (iv) The Regulations do not confer on the person conducting a ministerial review a power to subpoena witnesses. While the lack of coercive authority may make it more difficult to subject to cross-examination a person who has sworn a statutory declaration or has tendered evidence in any written form, fairness may require that, if it is not possible to conduct a cross-examination, then the untested declaration should be excluded or given very little weight. It may be thought anomalous to import even a limited right of cross-examination into a decision-making process that is entrusted by statute to a minister. Cross-examination is strongly associated with the judicial process and other kinds of oral hearings of a broadly adjudicative, or even inquisitorial nature. It sits much less comfortably within the bureaucratic model of decision making found in government departments, characterized by assembling the file on which the decision will be based, organizational hierarchy, delegation and teamwork. Practical problems about the conduct of the cross-examination indicate that cross-examination should be regarded as the exception in ministerial reviews. There was some doubt that the ADM did appreciate that he had a

2) Le SMA a manqué à l'obligation d'agir équitablement en refusant de permettre le contre-interrogatoire de M. Warner sur sa déclaration solennelle dans le but de vérifier sa crédibilité quant à savoir pour qui il avait agi en acquérant les claims miniers MK-RIM vu la déclaration contradictoire antérieure qu'il avait faite à la RMC. Le contre-interrogatoire relève du pouvoir discrétionnaire du décideur, encore que son degré de latitude à cet égard soit subordonné à l'ensemble des circonstances de l'espèce. La question est de savoir si le contre-interrogatoire est nécessaire pour donner à l'intéressé la possibilité entière et équitable de faire valoir sa cause ou de répliquer aux arguments d'une personne ayant un intérêt contraire. Le fait qu'une instance puisse généralement être menée correctement sur le fondement de documents n'exclut pas en soi la possibilité qu'en certaines circonstances, l'obligation d'agir équitablement exige que l'on permette le contre-interrogatoire d'une personne qui a fourni des preuves par écrit.

Les facteurs suivants ont été pris en compte: (i) un contre-interrogatoire permettrait-il de régler d'une manière plus sûre le point en litige?; (ii) l'importance de la déclaration solennelle pour la décision définitive; (iii) l'importance du préjudice que subiraient les demanderesse à la suite d'une issue négative, mais erronée, de la révision ministérielle; et (iv) les coûts probables pour les autres parties et pour l'intérêt public dans l'application efficace du régime réglementaire. (i) Comme le contre-interrogatoire est un moyen particulièrement efficace d'établir la vérité sur une question de crédibilité, il est rare que des observations écrites constituent un substitut convenable. (ii) La déclaration solennelle de Warner constituait le seul fondement explicitement déterminé de la conclusion du SMA portant que Warner détenait les claims MK-RIM en fiducie pour Golden Rule. (iii) Une décision rendue en vertu de l'article 84 n'est pas susceptible d'appel et la perte des claims que les demanderesse ont probablement surjalonnés peut être fort lourde sur le plan financier. (iv) Le Règlement n'autorise pas la personne qui procède à une révision ministérielle à citer des témoins. Même si l'absence d'un pouvoir coercitif fait peut-être en sorte qu'il est plus difficile de soumettre à un contre-interrogatoire une personne qui a fait une déclaration sous serment ou qui a produit des éléments de preuve sous forme écrite, l'équité requiert peut-être que, s'il est impossible de procéder à un contre-interrogatoire, l'on exclue la déclaration non vérifiée ou qu'on lui accorde fort peu de poids. On pourrait croire qu'il est anormal d'inclure même un droit restreint de contre-interrogatoire dans un processus décisionnel qu'une loi confie à un ministre. Le contre-interrogatoire est fortement associé au processus judiciaire ainsi qu'à d'autres types d'auditions orales d'une nature largement décisionnelle, voire inquisitoire. Il s'intègre nettement moins bien au modèle décisionnel bureaucratique qu'emploient les ministères, un modèle caractérisé par l'établissement du dossier sur lequel sera fondé la décision, la hiérarchie organisationnelle, la délégation et le travail d'équipe. Les problèmes d'ordre

discretion to exercise with respect to the cross-examination of Warner. Noting that he had no power to issue a subpoena indicated that the ADM thought that he could never accede to a request for cross-examination. If this was his view, the ADM unlawfully failed to consider the exercise of his discretion. If the applicants were to be given a fair opportunity to participate effectively in the decision-making process, as the duty of fairness guarantees, they should have had an opportunity to cross-examine Warner on his statutory declaration, particularly given the central importance attached thereto by the ADM in determining beneficial ownership of the MK-RIM claims.

(3) The ADM erred in law by failing to provide adequate reasons for his decision. A statutory duty to give reasons includes a duty to make findings of fact on which the decision is based and to indicate why the decision maker rejected the most important items of evidence pertaining to the central facts in issue, including, where appropriate, findings of credibility. The functions served by the legal requirement to give reasons are to assure the parties that: they have been "heard" and the decision maker has understood and been responsive to their representations; important evidence has not been overlooked; the decision was not made by reference to some extraneous consideration. Citizens do not have to take on trust general statements that the ADM had considered all of the submissions and documentary materials received as a substitute for a demonstration that the decision maker had considered the principal items of evidence tendered. The quantity and cogency of the evidence submitted by the applicants was sufficiently compelling to require much more analysis than was provided in the ADM's reasons, particularly as the only evidence supporting the ADM's crucial finding of fact were assertions by representatives of Golden Rule and Tyler, the interested parties.

(4) If Golden Rule was the beneficial owner of the MK-RIM mineral claims, then whether or not Tyler "controlled" Golden Rule was immaterial because paragraph 49(1)(b) only forbids the holder of a claim at the time that it lapsed from having the claim or any part thereof "recorded . . . in the name of any corporation controlled by him." Warner was the recorded owner of the claims at all relevant times, and he was not a "corporation controlled by" Tyler. Paragraph 49(1)(a) precludes a former owner from having a legal or beneficial interest in the claim. That is not to say that when a bare nominee is the recorded owner of a claim, the claim is thereby recorded in the name of the corporation that has the beneficial ownership, even though the beneficial owner may be entitled to call for the transfer of the legal

pratique qui surgissent dans le cadre d'un contre-interrogatoire indiquent qu'il faudrait considérer celui-ci comme une exception dans les révisions ministérielles. On peut se demander si le SMA savait qu'il avait un pouvoir discrétionnaire à exercer au sujet du contre-interrogatoire de Warner. Le fait qu'il ait dit qu'il n'était pas habilité à délivrer une citation à comparaître indiquait que le SMA croyait qu'il ne pouvait jamais accéder à une demande de contre-interrogatoire. Si telle était son opinion, le SMA a omis à tort d'envisager la possibilité d'exercer son pouvoir discrétionnaire. Si l'on voulait donner aux demanderesse une occasion équitable de participer de manière effective au processus décisionnel, comme le garantit l'obligation d'agir équitablement, on aurait dû leur donner l'occasion de contre-interroger Warner sur sa déclaration solennelle, en particulier en raison de l'importance capitale que lui a attachée le SMA afin de déterminer quel était le propriétaire bénéficiaire des claims MK-RIM.

3) Le SMA a commis une erreur de droit en négligeant de motiver convenablement sa décision. L'obligation légale de fournir des motifs inclut celle de tirer des conclusions de fait sur lesquelles la décision est fondée et d'indiquer pourquoi le décideur a rejeté les éléments les plus importants de la preuve qui se rapportent aux faits cruciaux en litige, y compris, s'il y a lieu, des conclusions relatives à la crédibilité. Les fonctions que remplit cette obligation légale visent notamment à assurer les parties qu'elles ont été «entendues» et que le décideur a compris leurs observations et y a été sensible, que des éléments de preuve importants n'ont pas été négligés, et que la décision n'a pas été prise sur la base d'une considération étrangère à l'affaire. Les citoyens n'ont pas à accepter de confiance que des formules passe-partout indiquant que le SMA a pris en compte la totalité des observations et des pièces documentaires qu'il avait reçues suppléent à une démonstration que le décideur a pris en considération les principaux éléments de preuve produits. La quantité et la force des éléments de preuve soumis par les demanderesse sont telles qu'elles nécessitent une analyse nettement plus approfondie que celle qu'en a faite le SMA dans ses motifs, en particulier parce que la seule preuve qui étaye la conclusion de fait cruciale du SMA est les affirmations des représentants de Golden Rule et de Tyler, les parties intéressées.

4) Si Golden Rule était le propriétaire bénéficiaire des claims miniers MK-RIM, le fait de savoir si Tyler «contrôlait» ou non Golden Rule importait peu parce que l'alinéa 49(1)(b) interdit seulement au détenteur d'un claim, lorsque ce claim est devenu périmé, de «faire enregistrer ce claim ou une partie de claim [. . .] au nom d'une société contrôlée par lui». Pendant toute la période en cause, Warner était le détenteur enregistré des claims et n'était pas une «société contrôlée» par Tyler. L'alinéa 49(1)(a) empêche un ancien détenteur de posséder un intérêt légal ou bénéficiaire à l'égard du claim. Cela ne signifie pas que lorsqu'un simple mandataire est le détenteur enregistré d'un claim, celui-ci est de ce fait enregistré au nom de la société qui détient la propriété bénéficiaire, et ce, même si le proprié-

title of the claim and have it recorded in its name.

(5) The ADM erred in law in equating the meaning of “any interest” in paragraph 49(1)(a) to legal or equitable rights enforceable in the courts. The purpose of subsection 49(1) is to support the statutory policy inherent in the “representation work” requirements which are the price of retaining a mineral claim. Paragraph 49(1)(a) does this by preventing the circumvention of the policy prohibiting the accumulation of unexplored mineral claims to the exclusion of others who may be willing to make the investment necessary to develop the claim, to the benefit of the regional economy and the greater public interest. Companies with interlocking boards of directors and common management teams may fairly readily avoid the expenditure of exploration funds by shuffling the legal and beneficial interests in the claims among them and their nominees. The ADM’s interpretation of “any interest” did not further this policy.

The Regulations did not indicate that a narrower meaning should be ascribed to the words “any interest” than that suggested by a purposive approach. If a purposive interpretation leads to the conclusion that the same word should be interpreted differently depending on the context in which it is used, even within the same statute, the “single meaning” presumption is rebutted. Since the context of other provisions in which “any interest” is used so clearly indicates that the words “any interest” mean “proprietary interests”, the presumption that they are intended to have the same meaning elsewhere in the Regulations was weakened. Lastly, although the need for certainty in the law militates in favour of interpreting the words “any interest” as restricted to legal or equitable interests in property, legal certainty should not be purchased at the expense of effective regulation. The meaning of the words “any interest” should be applied on a case-by-case basis, possibly with the benefit of guidelines published by the Minister so as to ensure as far as possible that the underlying purposes of the statutory scheme are not undermined by imaginative commercial or corporate arrangements designed to minimize or avoid the expense of investing in exploration that the legislation requires as the price for retaining a claim to the exclusion of other prospectors.

taire bénéficiaire peut avoir le droit d’exiger le transfert du titre de propriété légale du claim et de le faire enregistrer à son nom.

5) Le SMA a commis une erreur de droit en assimilant le sens des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» à l’alinéa 49(1)a) à des droits reconnus par la loi ou par l’*equity* qu’il est possible de faire valoir devant les tribunaux. L’objectif du paragraphe 49(1) est de soutenir l’objectif législatif inhérent aux exigences des «travaux obligatoires» qui sont le prix à payer pour conserver un claim minier. L’alinéa 49(1)a) le fait en empêchant de contourner la règle qui interdit d’accumuler des claims miniers inexplorés à l’exclusion d’autres entités qui pourraient être disposées à faire l’investissement nécessaire pour exploiter le potentiel du claim, au profit de l’économie de la région et de l’intérêt supérieur du public. Les sociétés dotées de conseils d’administration à structure mixte et d’équipes de direction communes peuvent éviter assez facilement la dépense qu’occasionnent les fonds d’exploration en remaniant entre eux et leurs mandataires les intérêts légaux et bénéficiaires à l’égard des claims. Le sens qui a été attribué par le SMA aux mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» ne favorisait pas cet objectif.

Le Règlement n’indique pas qu’il convient d’attribuer aux mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» un sens plus restreint que celui auquel donne lieu une démarche interprétative fondée sur l’objet visé. Lorsqu’une interprétation fondée sur l’objet visé amène à conclure qu’un même mot devrait être interprété différemment selon le contexte dans lequel il est employé, et ce, même au sein de la même loi, la présomption de l’«unicité de sens» est réfutée. Étant donné qu’il ressort du contexte des dispositions dans lesquelles on trouve les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» sont employés veulent dire «intérêts propriétaires», la présomption selon laquelle ils sont destinés à avoir le même sens ailleurs dans le Règlement perd de sa force. Enfin, bien que le besoin de certitude en droit milite en faveur d’une interprétation des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» qui se limite aux intérêts reconnus par la loi ou par l’*equity* à l’égard d’un bien, la certitude légale ne devrait pas s’acquérir au détriment d’une réglementation efficace. Le sens des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» doit être interprété au cas par cas, en s’appuyant peut-être sur des directives publiées par le ministre, de manière à s’assurer le plus possible que les objectifs sous-jacents du texte législatif ne sont pas minés par des mécanismes commerciaux ou organisationnels imaginatifs, conçus pour amoindrir ou éviter les coûts d’investissement dans des travaux d’exploration prescrits par la loi comme prix à payer pour conserver un claim à l’exclusion d’autres prospecteurs.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Business Corporations Act, S.A. 1981, c. B-15.
Canada Mining Regulations, C.R.C., c. 1516, ss. 8(4)

LOIS ET RÈGLEMENTS

Business Corporations Act, S.A. 1981, ch. B-15.
Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue

(as am. by SOR/97-117, s. 1), 38 (as am. by SOR/79-234, s. 14; 88-9, s. 12), 45(1)(b) (as am. by SOR/79-234, s. 17), (2)(a), 49, 53 (as am. by SOR/88-9, s. 16), 62(2), (5) (as am. *idem*, s. 20), 84 (as am. *idem*, s. 26).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10, s. 45.21 (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Suppl.), c. 8, s. 16).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Brosseau v. Alberta Securities Commission, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 96 A.R. 241; 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 65 Alta. L.R. (2d) 97; 35 Admin. L.R. 1; 93 N.R. 1; *Armstrong v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [1994] 2 F.C. 356; (1994), 24 Admin. L.R. (2d) 1; 73 F.T.R. 81 (T.D.).

CONSIDERED:

Dupont and MacLeod v. Inglis, Biron and Mann, [1958] S.C.R. 535; (1958), 14 D.L.R. (2d) 417; *Parres and Roxmark Mines Ltd., Re* (1987), 58 O.R. (2d) 661; 36 D.L.R. (4th) 453; 21 O.A.C. 286 (Div. Ct.); *Parres et al. and Baylore Resources Inc. and two other appeals, Re* (1987), 58 O.R. (2d) 707; 36 D.L.R. (4th) 603; 21 O.A.C. 291 (Div. Ct.).

REFERRED TO:

Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Public Utilities), [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *Lipkovits v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1983] 2 F.C. 321; (1982), 69 C.P.R. (2d) 105; 45 N.R. 383 (C.A.); *MacInnis v. Canada (Attorney General)*, [1997] 1 F.C. 115; (1996), 139 D.L.R. (4th) 72; 41 Admin. L.R. (2d) 22; 109 C.C.C. (3d) 535; 1 C.R. (5th) 144; 39 C.R.R. (2d) 123 (C.A.); *Gray Line of Victoria Ltd. and Chabot et al., Re* (1981), 117 D.L.R. (3d) 89; [1981] 2 W.W.R. 636 (B.C.S.C.); *F.A.I. Insurances Ltd. v. Winneke* (1982), 151 C.L.R. 342 (Aust. H.C.); *Howard v. Stony Mountain Institution*, [1984] 2 F.C. 642; (1985), 19 D.L.R. (4th) 502; 11 Admin. L.R. 63; 19 C.C.C. (3d) 195; 45 C.R. (3d) 242; 17 C.R.R. 5; 57 N.R. 280 (C.A.); *Prasad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 1 S.C.R. 560; (1989), 57

la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 45.21 (édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16).
Règlement sur l'exploitation minière au Canada, C.R.C., ch. 1516, art. 8(4) (mod. par DORS/97-117, art. 1), 38 (mod. par DORS/79-234, art. 14; 88-9, art. 12), 45(1)(b) (mod. par DORS/79-234, art. 17), (2)(a), 49, 53 (mod. par DORS/88-9, art. 16), 62(2), (5) (mod., *idem*, art. 20), 84 (mod., *idem*, art. 26).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Brosseau c. Alberta Securities Commission, [1989] 1 R.C.S. 301; (1989), 96 A.R. 241; 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 65 Alta. L.R. (2d) 97; 35 Admin. L.R. 1; 93 N.R. 1; *Armstrong c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [1994] 2 C.F. 356; (1994), 24 Admin. L.R. (2d) 1; 73 F.T.R. 81 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Dupont and MacLeod v. Inglis, Biron and Mann, [1958] R.C.S. 535; (1958), 14 D.L.R. (2d) 417; *Parres and Roxmark Mines Ltd., Re* (1987), 58 O.R. (2d) 661; 36 D.L.R. (4th) 453; 21 O.A.C. 286 (C. div.); *Parres et al. and Baylore Resources Inc. and two other appeals, Re* (1987), 58 O.R. (2d) 707; 36 D.L.R. (4th) 603; 21 O.A.C. 291 (C. div.).

DÉCISIONS CITÉES:

Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Public Utilities), [1992] 1 R.C.S. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *Lipkovits c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 2 C.F. 321; (1982), 69 C.P.R. (2d) 105; 45 N.R. 383 (C.A.); *MacInnis c. Canada (Procureur général)*, [1997] 1 C.F. 115; (1996), 139 D.L.R. (4th) 72; 41 Admin. L.R. (2d) 22; 109 C.C.C. (3d) 535; 1 C.R. (5th) 144; 39 C.R.R. (2d) 123 (C.A.); *Gray Line of Victoria Ltd. and Chabot et al., Re* (1981), 117 D.L.R. (3d) 89; [1981] 2 W.W.R. 636 (C.S. C.-B.); *F.A.I. Insurances Ltd. v. Winneke* (1982), 151 C.L.R. 342 (H.C. Aust.); *Howard c. Établissement Stony Mountain*, [1984] 2 C.F. 642; (1985), 19 D.L.R. (4th) 502; 11 Admin. L.R. 63; 19 C.C.C. (3d) 195; 45 C.R. (3d) 242; 17 C.R.R. 5; 57 N.R. 280 (C.A.); *Prasad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560; (1989), 57 D.L.R. (4th)

D.L.R. (4th) 663; [1989] 3 W.W.R. 289; 36 Admin. L.R. 72; 7 Imm. L.R. (2d) 253; 93 N.R. 81; *R. v. Hasselwander*, [1993] 2 S.C.R. 398; (1993), 81 C.C.C. (3d) 471; 20 C.R. (4th) 277; 152 N.R. 247; 62 O.A.C. 285; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20.

663; [1989] 3 W.W.R. 289; 36 Admin. L.R. 72; 7 Imm. L.R. (2d) 253; 93 N.R. 81; *R. c. Hasselwander*, [1993] 2 R.C.S. 398; (1993), 81 C.C.C. (3d) 471; 20 C.R. (4th) 277; 152 N.R. 247; 62 O.A.C. 285; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20.

AUTHORS CITED

Brown, D. J. M. and J. M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback Publishing, 1998.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Assistant Deputy Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development reversing a decision of the Supervising Mining Recorder upholding a notice of protest by the applicants against the recording of certain mineral claims. Application allowed.

APPEARANCES:

John J. Marshall, Q.C. and *Mary E. Comeau* for applicants.

Lianne W. Potter for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Macleod Dixon, Calgary, for applicants.

Brock & Potter, Vancouver, for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

EVANS J.:

A. INTRODUCTION

[1] This is an application for judicial review pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5) in which Gerle Gold Ltd. and SouthernEra Resources Ltd. (hereinafter Gerle Gold, SouthernEra or, collectively, the applicants) request the Court to review and set aside a decision dated November 20, 1997 made

DOCTRINE

Brown, D. J. M. et J. M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback Publishing, 1998.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision du sous-ministre adjoint du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien d'annuler une décision par laquelle la registraire minière en chef a confirmé un avis de contestation de la part des demanderessees à l'égard de l'enregistrement de claims miniers. Demande accueillie.

ONT COMPARU:

John J. Marshall, c.r., et *Mary E. Comeau* pour les demanderessees.

Lianne W. Potter pour les défenderessees.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Macleod Dixon, Calgary, pour les demanderessees.

Brock & Potter, Vancouver, pour les défenderessees.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE EVANS:

A. INTRODUCTION

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (édité par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), par laquelle Gerle Gold Ltd. et SouthernEra Resources Ltd. (Gerle Gold, SouthernEra ou, collectivement, les demanderessees) demandent à la Cour de réviser et d'annuler une décision du sous-

by the Assistant Deputy Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development (hereinafter the ADM). The decision was made pursuant to a ministerial review that reversed a decision of the Supervising Mining Recorder in which she had upheld a notice of protest by the applicants against mineral claims recorded on October 24, 1994 in the name of Boyd Warner.

[2] The applicants allege that the ADM's decision should be set aside on a number of grounds: reasonable apprehension of bias; a refusal to permit the applicants an opportunity to cross-examine Mr. Warner on his statutory declaration in breach of the duty of fairness; the making of an erroneous finding of fact without regard to the evidence and a failure to give adequate reasons for the decision; and an error of law in the interpretation of relevant provisions of the *Canada Mining Regulations*, C.R.C., c. 1516 (as amended) (hereinafter the Regulations).

[3] The respondents to this application for judicial review are Golden Rule Resources Ltd. (hereinafter Golden Rule), a company that the ADM found to be the owner of the beneficial interest of the mineral claims recorded in the name of Boyd Warner, and Inukshuk Capital Ltd. (hereinafter Inukshuk) a company wishing to purchase the Warner claims. In these reasons I shall refer to these companies collectively as "the respondents".

B. FACTUAL BACKGROUND

[4] In 1993 Golden Rule was the recorded owner of mineral claims that had been located (that is, marked out on the ground) in the Northwest Territories. The claims were known as the MIR and KIM claims; they were located in an area where diamondiferous pipes have been discovered. In March 1993 Golden Rule assigned these claims to Tyler Resources Inc. (hereinafter Tyler) for a consideration of \$1.

[5] On July 26, 1994 the Mining Recorder gave notice to Tyler that it had failed to do the statutorily

ministre adjoint du ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien (le SMA) en date du 20 novembre 1997. Cette décision a été rendue à la suite d'une révision ministérielle annulant une décision par laquelle la registraire minière en chef avait confirmé un avis de contestation de la part des demanderessees à l'égard de claims miniers enregistrés le 24 octobre 1994 au nom de Boyd Warner.

[2] Les demanderessees allèguent qu'il convient d'annuler la décision du SMA pour un certain nombre de raisons: une crainte raisonnable de partialité; le refus de donner aux demanderessees la possibilité de contre-interroger M. Warner sur sa déclaration solennelle, ce qui constitue un manquement à l'obligation d'agir équitablement; le fait d'avoir tiré une conclusion de fait erronée sans tenir compte de la preuve et de n'avoir pas motivé convenablement la décision; enfin, une erreur de droit dans l'interprétation de dispositions pertinentes du *Règlement sur l'exploitation minière au Canada*, C.R.C., ch. 1516 (modifié) (le Règlement).

[3] Dans la présente demande de contrôle judiciaire, les défenderesses sont Golden Rule Resources Ltd. (Golden Rule), société qui, d'après ce qu'a conclu le SMA, est le détenteur bénéficiaire des claims miniers enregistrés au nom de Boyd Warner, de même qu'Inukshuk Capital Ltd. (Inukshuk), société désireuse d'acheter les claims de Warner. Dans les présents motifs, je ferai référence à ces deux sociétés collectivement en les appelant «les défenderesses».

B. LES FAITS

[4] En 1993, Golden Rule était le détenteur enregistré de claims miniers qui avaient été localisés (c'est-à-dire délimités au sol) dans les Territoires du Nord-Ouest. Les claims en question, appelés MIR et KIM, étaient situés dans un secteur où l'on avait découvert des cheminées diamantifères. Au mois de mars de la même année, Golden Rule a cédé ces claims à Tyler Resources Inc. (Tyler) en contrepartie de la somme de 1 \$.

[5] Le 26 juillet 1994, le registraire minier a informé Tyler qu'elle avait négligé d'exécuter les «travaux

required “representation work”, that is, it had not made the necessary investment in the exploration of the claims within two years from the date when the claim was recorded, as stipulated by section 38 [as am. by SOR/79-234, s. 14; 88-9, s. 12] of the Regulations. Since Tyler did not file with the Mining Recorder a statement that the requisite work had been done within 60 days after it had received the notice pursuant to paragraph 45(1)(b) [as am. by SOR/79-234, s. 17] of the Regulations, Tyler’s MIR and KIM claims automatically lapsed on September 26, 1994, in accordance with paragraph 45(2)(a) of the Regulations.

[6] Section 49 of the Regulations provides that, for one year from the time that a claim lapses, the holder of the claim at the time that it lapsed shall not “relocate or have any interest in the claim or any part thereof” (paragraph 49(1)(a)), or “have the claim or any part thereof recorded in his name or in the name of any corporation controlled by him” (paragraph 49(1)(b)).

[7] The policy informing sections 38, 45 and 49 would seem to be to encourage the exploitation of mineral resources by requiring holders of claims to spend money exploring them. \$4 per acre must be spent in the first two years from the date of the recording of the claim and \$2 per acre in each subsequent year: subsection 38(2) of the Regulations. Thus, a person may not accumulate claims that are not being explored and thereby exclude others from staking them and conducting explorations.

[8] In order to prevent this policy from being circumvented, section 49 of the Regulations prohibits the holder of the claim when it lapsed from relocating (that is, in this context, restaking) the claim or “having any interest” in it for a year after the lapse. And in order to prevent avoidance of the policy through corporate structures, the section also provides that, during the one-year period of preclusion, the claim

obligatoires» qu’exigeait la loi, c’est-à-dire qu’elle n’avait pas fait les investissements nécessaires dans les travaux d’exploration relatifs aux claims au cours des deux années suivant la date d’enregistrement de ces derniers, ainsi que le prescrivait l’article 38 [mod. par DORS/79-234, art. 14; 88-9, art. 12] du Règlement. Étant donné que Tyler n’avait pas déposé auprès du registraire minier un état indiquant que les travaux requis avaient été exécutés dans les 60 jours suivant la date à laquelle elle avait reçu l’avis en vertu de l’alinéa 45(1)(b) [mod. par DORS/79-234, art. 17] du Règlement, les claims MIR et KIM de Tyler sont devenus automatiquement périmés le 26 septembre 1994, conformément aux dispositions de l’alinéa 45(2)(a) dudit Règlement.

[6] Aux termes de l’article 49 du Règlement, pendant une année à partir de la date à laquelle un claim devient périmé, l’entité qui détient le claim à l’époque où celui-ci devient périmé ne peut «relocaliser le claim ou une partie de ce claim ni y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit» (alinéa 49(1)(a)) ou «faire enregistrer ce claim ou une partie de ce claim à son nom ou au nom d’une société contrôlée par [le détenteur]» (alinéa 49(1)(b)).

[7] L’objectif qui sous-tend les articles 38, 45 et 49 semble être d’encourager l’exploitation des ressources minières en obligeant les détenteurs de claims à dépenser des fonds dans des travaux d’exploration. Aux termes du paragraphe 38(2) du Règlement, le détenteur doit dépenser 4 \$ l’acre dans les deux années suivant la date d’enregistrement du claim, et 2 \$ l’acre au cours de chaque année subséquente. C’est donc dire qu’une personne ne peut pas accumuler de claims qui ne font pas l’objet de travaux d’exploration, et empêcher ainsi d’autres personnes de les jalonner et de procéder à des travaux d’exploration.

[8] Pour éviter que l’on contourne cet objectif, l’article 49 du Règlement interdit au détenteur d’un claim périmé de le relocaliser (c’est-à-dire, dans le présent contexte, de procéder à un nouveau jalonnement) ou d’y «détenir un intérêt de quelque nature que ce soit» pendant une année à partir de la date à laquelle le claim devient périmé. Et pour éviter que l’on contourne l’objectif par l’entremise de structures

shall not be recorded in the name of a corporation "controlled" by the former holder of the lapsed claim.

[9] Section 49 would also seem designed to protect a claim holder who has sold the claim for cash and a percentage of future revenue generated by the claim from being cheated by a purchaser who may fail to do the "representation work", allow the claim to lapse and then restake the ground and record a new claim, without any obligation to the former owner of the lapsed claim. Section 49 prevents the purchaser from restaking within a year the property that was the subject of the lapsed claim, thus leaving it available to be restaked by others, including, of course, the vendor of the claim.

[10] In October 1994 claims were recorded in the name of Boyd Warner (hereinafter the MK-RIM claims), which were located on some of the ground previously covered by Tyler's lapsed MIR and KIM claims. Mr. Warner located these claims 18 days after Tyler's title had lapsed. It is agreed that, while Mr. Warner was the legal owner of these claims, he had no beneficial interest in them. The question at the heart of the dispute that has given rise to this litigation is whether Mr. Warner was holding the title to the MK-RIM claims in trust for Golden Rule or for Tyler. If the latter, then since Tyler would be their beneficial owner, it would thereby have an interest in a part of its former claim. Since this would be in breach of section 49 of the Regulations, the recording of the claims was liable to be cancelled.

[11] In January 1995 the applicant, Gerle Gold, located mineral claims that overlapped the MK-RIM claims. And in March 1995 the applicant, SouthernEra, also located mineral claims that overlapped the MK-RIM claims. Both applied to the Mining Recorder to record their claims, and filed notices of protest against the claims recorded in the name of Boyd Warner, on the ground that Mr.

organisationnelles, l'article en question dispose aussi que, durant l'année de préclusion, le claim ne peut être enregistré au nom d'une société «contrôlée» par l'ancien détenteur du claim périmé.

[9] L'article 49 semble également conçu pour protéger le détenteur d'un claim qui a vendu ce dernier moyennant une contrepartie en espèces et un pourcentage des revenus futurs du claim contre le risque d'être dupé par un acheteur qui négligerait d'exécuter les «travaux obligatoires», laisserait le claim devenir périmé et, ensuite, jalonnait de nouveau le sol et enregistrerait un nouveau claim, sans obligation aucune envers l'ancien détenteur du claim périmé. L'article 49 empêche l'acheteur de procéder pendant un délai d'un an à un nouveau jalonnement du terrain visé par le claim périmé, permettant ainsi à d'autres, dont, bien sûr, le vendeur du claim, de le jalonner de nouveau.

[10] En octobre 1994, des claims ont été enregistrés au nom de Boyd Warner (les claims MK-RIM); ils étaient situés sur une partie du terrain que couvraient auparavant les claims MIR et KIM périmés de Tyler. M. Warner les avait localisés 18 jours après la déchéance du titre de propriété de Tyler. Il est admis que, même si M. Warner était le détenteur légal de ces claims, il ne détenait à l'égard de ces derniers aucun intérêt bénéficiaire. La question au cœur du différend ayant donné lieu au présent litige est de savoir si M. Warner détenait le titre de propriété des claims de MK-RIM en fiducie pour Golden Rule ou pour Tyler. S'il s'agit de Tyler, cela voudrait dire qu'étant donné que cette dernière en serait le propriétaire bénéficiaire, elle détiendrait dans ce cas un intérêt à l'égard d'une partie de son ancien claim. Cela étant contraire à l'article 49 du Règlement, l'enregistrement des claims serait annulable.

[11] En janvier 1995, la demanderesse Gerle Gold a localisé des claims miniers qui chevauchaient les claims MK-RIM. En outre, en mars 1995, la demanderesse SouthernEra a elle aussi localisé des claims miniers qui chevauchaient les claims MK-RIM. Toutes deux ont demandé au registraire minier d'enregistrer leurs claims et ont déposé des avis de contestation à l'égard des claims enregistrés au nom de Boyd

Warner's claims overlapped with Tyler's former MIR and KIM claims, and that since Tyler was the beneficial owner of the MK-RIM claims recorded in Mr. Warner's name the claims had been recorded in breach of section 49 of the Regulations.

[12] The Mining Recorder conducted an inquiry into the protest in accordance with section 53 [as am. by SOR/88-9, s. 16] of the Regulations, and on August 8, 1995 reported to the parties and to the Supervising Mining Recorder. While finding that Golden Rule had contracted the restaking of the claims by Mr. Warner, the Mining Recorder also stated that Tyler appeared to have an interest in the MK-RIM claims, and since these claims had been recorded within a month of the lapse of Tyler's former MIR and KIM claims, Tyler was in breach of section 49.

[13] Subsection 53(6) of the Regulations provides that, after considering the report of the Mining Recorder and "hearing the parties to a dispute and such evidence as they may present", the Supervising Mining Recorder (hereinafter the SMR) shall give a decision on the dispute and send copies of the decision to the parties. Statutory declarations and written submissions were made to the SMR, Ms. McRobert, on behalf of the applicants. Copies of this material went to the interested parties (including Mr. Warner), but not, apparently, to Inukshuk, the intended purchaser from Tyler of its beneficial interest in the MK-RIM claims.

C. THE SUPERVISING MINING RECORDER'S DECISION

[14] Having received no submissions from Golden Rule, Tyler or Warner, the SMR wrote to them on March 27, 1996 inviting submissions on the material filed on behalf of the applicants, and informing them that, "if I have not received a reply and your submissions by [April 15, 1996] I will render my decision based on the information that I have."

[15] This letter was successful in provoking responses. On April 9, 1996 the SMR received a

Warner, au motif que ces derniers chevauchaient les anciens claims MIR et KIM de Tyler, et qu'étant donné que Tyler était le propriétaire bénéficiaire des claims MK-RIM enregistrés au nom de M. Warner, ces claims avaient été enregistrés en violation de l'article 49 du Règlement.

[12] Le registraire minier a procédé à une enquête sur la contestation conformément à l'article 53 [mod par DORS/88-9, art. 16] du Règlement et, le 8 août 1995, il a remis un rapport aux parties et à la registraire minière en chef. Tout en concluant que Golden Rule avait retenu à contrat les services de M. Warner en vue du rejalonnement des claims, le registraire minier a déclaré aussi que Tyler semblait détenir un intérêt à l'égard des claims MK-RIM et que, comme ces derniers avaient été enregistrés moins d'un mois après la déchéance des anciens claims MIR et KIM de Tyler, cette dernière contrevenait à l'article 49.

[13] Le paragraphe 53(6) du Règlement dispose que, après avoir examiné le rapport du registraire minier et «entendu les parties en cause et étudié les preuves qu'elles ont pu présenter», la registraire minier en chef (la RMC en l'espèce) doit rendre une décision sur le différend et en envoyer une copie aux parties. Des déclarations solennelles et des observations écrites ont été transmises à la RMC, M^{me} McRobert, pour le compte des demandresses. Des copies de ces documents ont été envoyées aux parties en cause (y compris M. Warner), mais pas, semble-t-il, à Inukshuk, la société qui envisageait d'acheter de Tyler l'intérêt bénéficiaire de cette dernière à l'égard des claims MK-RIM.

C. LA DÉCISION DE LA REGISTRAIRE MINIÈRE EN CHEF

[14] N'ayant pas reçu d'observations de Golden Rule, Tyler ou Warner, la RMC leur a demandé par écrit, le 27 mars 1996, de fournir des observations sur les documents déposés au nom des demandresses, et les a informés que [TRADUCTION] «si je n'ai pas reçu une réponse de votre part et vos observations d'ici [au 15 avril 1996] je rendrai ma décision en me fondant sur les renseignements dont je disposerai».

[15] Cette lettre a eu l'effet voulu. Le 9 avril 1996, la RMC a reçu un appel téléphonique de M. Warner

telephone call from Mr. Warner in which he stated that he had no interest in the MK-RIM mineral claims. According to a note that the SMR wrote a day after the conversation, he also said that he had no interest since he had been contracted to stake this ground for Tyler. In her reasons for decision, the SMR stated that she did not intend to rely on this latter statement because it was not in writing and the other parties had had no opportunity to make submissions on it.

[16] The SMR also received written submissions made on behalf of Golden Rule and Tyler stating that Mr. Warner held the MK-RIM claims on trust for Golden Rule, not Tyler. In a letter written in his capacity as President of Golden Rule, Mr. Harper stated: "we had control of them [that is, the claims] via Golden Rule."

[17] The SMR decided that it was unnecessary to hold an oral hearing, as Gerle Gold had requested, and she based her decision on the written submissions that she had received from the parties. While excluding from the evidence Mr. Warner's statement that he was contracted to stake the ground for Tyler, the SMR upheld the protest, cancelled the MK-RIM claims recorded in the name of Mr. Warner and authorized the processing of the claims that the applicants had staked over part of the MK-RIM claims.

[18] She found first that, contrary to the assertions made on its behalf, Tyler had a beneficial interest in the MK-RIM claims. As evidence of this she relied on the fact that Tyler was identified as the owner of the MIR and KIM claims in the *Canadian Mines Handbook* for 1994-1995 and 1995-1996, which did not list Golden Rule as the owner of any of the relevant claims. Tyler's annual report to its shareholders for 1994 also stated that the company was drilling in the MIR property in October 1994, a month after its claim had lapsed.

au cours duquel celui-ci a déclaré qu'il ne détenait aucun intérêt à l'égard des claims miniers MK-RIM. Selon une note que la RMC a écrite le lendemain de cette conversation, M. Warner a ajouté qu'il ne détenait aucun intérêt puisque ses services avaient été retenus à contrat en vue de jalonner le terrain en question pour Tyler. Dans ses motifs de décision, la RMC a déclaré qu'elle n'avait pas voulu se fier à cette dernière déclaration parce qu'elle n'avait pas été faite par écrit et que les autres parties n'avaient pas eu la possibilité de formuler des observations.

[16] La RMC a également reçu des observations écrites formulées au nom de Golden Rule et de Tyler, indiquant que M. Warner détenait les claims MK-RIM en fiducie pour Golden Rule, et non pour Tyler. Dans une lettre écrite en sa qualité de président de Golden Rule, M. Harper a déclaré [TRADUCTION]: «nous les contrôlions [c'est-à-dire les claims] par l'entremise de Golden Rule».

[17] La RMC a jugé inutile de tenir une audition orale, comme Gerle Gold l'avait demandé, et a fondé sa décision sur les observations écrites qu'elle avait reçues des parties. Tout en excluant de la preuve la déclaration de M. Warner selon laquelle il avait été engagé à contrat en vue de jalonner le terrain pour le compte de Tyler, la RMC a confirmé la contestation, annulé les claims MK-RIM enregistrés au nom de M. Warner et autorisé le traitement des claims que les demanderessees avaient jalonnés sur une partie des claims MK-RIM.

[18] La RMC a conclu tout d'abord que, contrairement aux affirmations faites en son nom, Tyler détenait un intérêt bénéficiaire à l'égard des claims MK-RIM. Comme preuve, la RMC a invoqué le fait que Tyler était désignée comme le détenteur des claims MIR et KIM dans le *Canadian Mines Handbook* pour 1994-1995 et 1995-1996, où le nom de Golden Rule n'apparaissait pas comme détenteur des claims pertinents. Il était également indiqué dans le rapport annuel de Tyler à ses actionnaires pour 1994 que la société exécutait des travaux de forage sur le terrain MIR en octobre 1994, soit un mois après la déchéance de son claim.

[19] She also referred to negotiations that had taken place early in 1995 between Gerle Gold and Mr. Harper, the President and Chief Executive Officer of both Golden Rule and Tyler. In one of the letters written by Mr. Harper on the notepaper of Handscrabble, a company controlled by Mr. Harper through which he provided his services to both Golden Rule and Tyler, Mr. Harper proposed that a new company should be created to hold both Gerle Gold's claims and the MK-RIM claims, with Gerle Gold and Tyler each owning 50% of the shares in the proposed new corporate entity. The SMR concluded from this letter that Mr. Harper was clearly negotiating Tyler's interest in the disputed claims and that the negotiations were inconsistent with the submissions that Tyler had had no involvement with the area since its MIR and KIM claims lapsed.

[20] In the alternative, she held that, even if Tyler had no interest in the claim, it was in breach of paragraph 49(1)(b) because the beneficial owner, Golden Rule, was a corporation "controlled" by Tyler. For this conclusion she relied on the "inextricable" connection between Golden Rule and Tyler, who shared office space and a fax number, as well as most of their directors and senior officers. Moreover, in a submission written by Mr. Harper for Golden Rule, he had stated that "we" control the claims *via* Golden Rule. The SMR took "we" to mean Tyler.

[21] As the SMR noted in her decision, although separate legal entities, Golden Rule and Tyler were obviously very closely linked. Each company had only two directors or senior officers who were neither directors, nor senior officers of the other. Mr. Harper and Mr. Lahusen were respectively President and Chief Executive Officer, and Vice-President, of both companies. Each of the three directors who served on both boards had significant shareholdings in each company. And, as Tyler's annual report for 1994 states, "Golden Rule provided geological, exploration, and administrative services to Tyler at professional rates".

[19] La RMC a aussi fait mention de négociations qui avaient eu lieu au début de 1995 entre Gerle Gold et M. Harper, le président-directeur général de Golden Rule et de Tyler. Dans l'une des lettres écrites par M. Harper sur le papier à en-tête de Handscrabble, société contrôlée par M. Harper et par l'entremise de laquelle celui-ci fournissait ses services à Golden Rule et à Tyler, M. Harper proposait la création d'une nouvelle société qui détiendrait à la fois les claims de Gerle Gold et les claims MK-RIM, et dont Gerle Gold et Tyler posséderaient chacune 50 p. 100 des actions. La RMC a conclu d'après cette lettre que M. Harper négociait manifestement l'intérêt de Tyler à l'égard des claims contestés, et que les négociations ne cadraient pas avec les observations selon lesquelles Tyler n'avait joué aucun rôle dans le secteur depuis la déchéance de ses claims MIR et KIM.

[20] La RMC a conclu, subsidiairement, que même si Tyler ne détenait aucun intérêt à l'égard du claim, elle enfreignait les dispositions de l'alinéa 49(1)b) car le propriétaire bénéficiaire, Golden Rule, était une société «contrôlée» par Tyler. Pour arriver à cette conclusion, la RMC s'est fondée sur le lien [TRADUCTION] «inextricable» entre Golden Rule et Tyler, qui partageaient les mêmes bureaux et le même numéro de télécopieur, et dont la plupart des administrateurs et des dirigeants étaient les mêmes. En outre, dans une observation écrite pour le compte de Golden Rule, M. Harper avait dit: [TRADUCTION] «nous contrôlons» les claims par l'entremise de Golden Rule. Selon la RMC, «nous» voulait dire Tyler.

[21] Comme l'a fait remarquer la RMC dans sa décision, même s'il s'agissait d'entités juridiques distinctes, Golden Rule et Tyler étaient à l'évidence très étroitement liées. Il n'y avait dans chacune que deux administrateurs ou dirigeants qui n'étaient ni administrateurs ni dirigeants de l'autre. M. Harper et M. Lahusen exerçaient, respectivement, les fonctions de président-directeur général et de vice-président des deux sociétés. Chacun des trois administrateurs qui siégeaient aux deux conseils détenait un nombre considérable d'actions de chaque société. Et, comme on peut le lire dans le rapport annuel de Tyler pour 1994, [TRADUCTION] «Golden Rule a fourni à Tyler, à des tarifs professionnels, des services de géologie, d'exploration et d'administration».

[22] On the other hand, Golden Rule and Tyler are well established, publicly traded companies with issued shares of more than 15,000,000 and 20,000,000 respectively. Moreover, at no time material to this litigation did Tyler own shares in Golden Rule, nor did Golden Rule own more than 11% of Tyler's shares.

D. THE ASSISTANT DEPUTY MINISTER'S DECISION

[23] On May 28, 1996 the respondents applied to the Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development for a review of the SMR's decision pursuant to section 84 [as am. by SOR/88-9, s. 26] of the Regulations, the most germane provisions of which state:

84. . . . the Minister shall review the matter, provide the applicant with any information considered during his review that is not already of public record and that may be lawfully provided and, after allowing 30 days for the applicant to rebut any information so provided, the Minister shall advise the applicant in writing of his final decision with reasons.

[24] The review was conducted by Mr. Moore, an ADM, as the Minister's delegate, on the basis of written submissions and materials filed by the parties, including comments that each made on the others' submissions. In addition, a statutory declaration was sworn by Mr. Warner in June 1996 in which he asserted that he had located and recorded the MK-RIM mineral claims on behalf of Golden Rule, and categorically denied that he had told the SMR that he had acted on behalf of Tyler in acquiring the claims. Indeed, Mr. Warner stated that, as soon as he received a copy of the SMR's decision, he called her to say that he had not staked the ground for Tyler and that there had obviously been some miscommunication between them on this point.

[25] In his statutory declaration Mr. Warner also stated that during this conversation the SMR had not told him that she would be rendering a decision on the notices of protests by the applicants. He concluded by saying:

[22] Par ailleurs, Golden Rule et Tyler sont des sociétés ouvertes bien établies, qui ont émis respectivement pour plus de 15 000 000 et de 20 000 000 d'actions. En outre, à aucun moment visé par le présent litige Tyler n'a détenu des actions de Golden Rule, et Golden Rule n'a pas détenu plus de 11 p. 100 des actions de Tyler.

D. LA DÉCISION DU SOUS-MINISTRE ADJOINT

[23] Le 28 mai 1996, les défenderesses ont demandé au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de réviser la décision de la RMC en application de l'article 84 [mod. par DORS/88-9, art. 26] du Règlement, dont les dispositions les plus pertinentes sont les suivantes:

84. [...] [le ministre] révisé alors la question, communique au demandeur tout renseignement considéré au cours de la révision de la question qui n'est pas du domaine public et qui peut être légalement communiqué et, après un délai de 30 jours accordé au demandeur pour réfuter tout renseignement ainsi communiqué, le ministre fait part de sa décision définitive, par écrit, au demandeur avec motifs à l'appui.

[24] C'est M. Moore, sous-ministre adjoint (SMA) qui, à titre de délégué du ministre, a effectué la révision, sur la foi des observations écrites et des documents transmis par les parties, y compris les commentaires que chacune avait faits sur les observations des autres. En outre, en juin 1996, M. Warner a fait sous serment une déclaration solennelle dans laquelle il affirmait avoir localisé et enregistré les claims miniers MK-RIM pour le compte de Golden Rule, et niait catégoriquement avoir dit à la RMC qu'il agissait pour le compte de Tyler quand il a acquis les claims. En fait, M. Warner a déclaré que dès réception de la décision de la RMC, il avait appelé cette dernière pour dire qu'il n'avait pas jalonné le terrain pour le compte de Tyler et qu'il y avait eu manifestement des erreurs de communication entre eux sur ce point.

[25] Dans sa déclaration solennelle, M. Warner a déclaré aussi qu'au cours de cette conversation, la RMC ne lui avait pas dit qu'elle rendrait une décision sur les avis de contestation des demanderesses. Il a conclu en disant:

Had I been told at the time of the telephone conversation with Ms. McRobert [the SMR] that statements made by me during that conversation would be recorded in whole or in part as part of the investigation into the notices of protests I would have insisted that my position be stated in writing to avoid any misunderstanding or misapprehension of the facts.

Attached to Mr. Warner's statutory declaration were invoices for expenses incurred and professional services rendered in connection with mineral claims sent by his company to Golden Rule, and cheques from Golden Rule in payment of these invoices.

[26] In a letter dated August 13, 1997 to counsel for the applicants, the ADM stated that he was enclosing a briefing note and other material prepared by his staff in connection with the ministerial review. He continued:

With the release of this package of documents as required by s. 84 of the *Canada Mining Regulations*, you will have all of the information I have relied upon to make my determination. You have thirty days from the date of this letter to rebut the information contained in this package of documents. [Emphasis added.]

[27] On September 12, 1997 counsel for the applicants, Mr. Marshall, wrote a lengthy letter to the ADM responding both to the covering letter and to the briefing note, which was distinctly unfavourable to the applicants' position. Alarmed by the fact that the ADM appeared already to have made a determination before the applicants had had an opportunity to respond to the briefing note, counsel expressed the hope that the ADM had misspoken (or perhaps, more accurately, "miswritten"), and had not meant what he had clearly said.

[28] Counsel criticized the briefing note on two counts. First, it did not address adequately the evidence on which the SMR had relied to support her finding that Mr. Warner had acquired the claims for Tyler. Instead, it relied heavily on the statement in Mr. Warner's statutory declaration that, in acquiring the MK-RIM claims, he was acting on behalf of Golden

[TRADUCTION] Si l'on m'avait dit au moment de la conversation téléphonique avec M^{me} McRobert [la RMC] que ce que je déclarais au cours de cette conversation serait enregistré en tout ou en partie en tant qu'élément de l'enquête menée sur les avis de contestation j'aurais insisté pour que ma position soit exposée par écrit de manière à éviter tout malentendu ou toute appréciation erronée des faits.

Étaient joints à la déclaration solennelle de M. Warner des factures, transmises par sa société à Golden Rule, concernant des frais engagés et des services professionnels fournis en rapport avec des claims miniers, ainsi que des chèques par lesquels Golden Rule avait acquitté ces factures.

[26] Dans une lettre datée du 13 août 1997 et adressée à l'avocat des demanderesse, le SMA a dit qu'il joignait une note de synthèse et d'autres documents que ses collaborateurs avaient établis en rapport avec la révision ministérielle. Et, a-t-il ajouté:

[TRADUCTION] Avec la communication de cet ensemble de documents, comme l'exige l'article 84 du *Règlement sur l'exploitation minière au Canada*, vous disposerez de tous les renseignements sur lesquels je me suis fondé pour rendre ma décision. Vous avez trente jours à compter de la date de la présente lettre pour réfuter les renseignements qui figurent dans cet ensemble de documents. [Non souligné dans l'original.]

[27] Le 12 septembre 1997, l'avocat des demanderesse, M^c Marshall, a répondu, dans une longue lettre adressée au SMA, à la lettre d'accompagnement ainsi qu'à la note de synthèse, laquelle était nettement défavorable à la position de ses clientes. Alarmé par le fait que le SMA semblait déjà avoir pris une décision avant que les demanderesse aient eu la possibilité de répliquer à la note de synthèse, l'avocat a dit espérer que le SMA s'était mal exprimé et n'avait pas voulu dire ce qu'il avait clairement indiqué.

[28] L'avocat a critiqué la note de synthèse pour deux raisons. Premièrement, cette dernière ne traitait pas convenablement de la preuve sur laquelle la RMC s'était fondée pour conclure que M. Warner avait acquis les claims pour Tyler. La note était plutôt basée dans une large mesure sur ce que M. Warner avait indiqué dans sa déclaration solennelle, à savoir que

Rule. The briefing note did not refer to the fact that, according to the SMR, he had made a prior inconsistent statement to her on this crucial issue. In view of this, counsel requested an opportunity to cross-examine Mr. Warner on his statutory declaration if the ADM decided to admit it into evidence and to rely on it.

[29] Counsel also criticized much of the legal analysis contained in the briefing note, in particular the narrow and formalistic definitions that it suggested of the words “any interest” in paragraph 49(1)(a), and “controlled” in paragraph 49(1)(b). Restricting the former to “a legal or beneficial proprietary interest”, and the latter to “legally controlled” as defined in the Alberta *Business Corporations Act* [S.A. 1981, c. B-15], was, he submitted, calculated to undermine, not advance, the policies underlying the statutory scheme, namely, the encouragement of the exploration of mineral claims and the prevention of the accumulation of unexploited claims that thereby precluded others from undertaking exploratory work on the ground that they covered.

[30] On the other hand, Ms. Potter, counsel for the respondents, suggested that, if this was the policy objective of the Regulations, they would have required that exploratory work be carried out before a mining claim could even be recorded, rather than allowing a person to leave a claim unexplored for two years before it lapses. However, the fact that a statutory scheme does not implement a given policy to the greatest extent, but balances it against others, does not mean that that policy does not motivate the legislation. These Regulations can be seen as striking a balance between different strategies for the development of mineral resources: on the one hand, permitting low-cost entry by prospectors and, on the other, requiring claim holders to invest money in exploration as the price for maintaining their claims on the property.

lorsqu’il avait acquis les claims MK-RIM, il agissait pour le compte de Golden Rule. La note de synthèse ne faisait pas référence au fait que, selon la RMC, M. Warner lui avait fait antérieurement une déclaration contradictoire sur cet aspect crucial. Compte tenu de cela, l’avocat a demandé de pouvoir contre-interroger M. Warner sur sa déclaration solennelle si le SMA décidait d’admettre celle-ci en preuve et de s’y fier.

[29] L’avocat a critiqué aussi une bonne part de l’analyse juridique contenue dans la note de synthèse, et plus particulièrement les définitions étroites et formalistes qu’on semblait y donner aux mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» à l’alinéa 49(1)a) et «contrôlée» à l’alinéa 49(1)b). Restreindre la première série de mots à [TRADUCTION] «un intérêt propriétaire légal ou bénéficiaire» et donner au second le sens de [TRADUCTION] «légalement contrôlée», selon la définition de la *Business Corporations Act* de l’Alberta [S.A. 1981, ch. B-15], visait selon lui à miner, et non à favoriser les objectifs qui sous-tendent le texte de la loi, c’est-à-dire encourager les travaux d’exploration sur des claims miniers et prévenir l’accumulation de claims inexploités empêchant ainsi d’autres parties d’entreprendre des travaux d’exploration sur le terrain que ces claims couvraient.

[30] En revanche, M^e Potter, l’avocate des défendresses, a laissé entendre que s’il s’agissait là de l’objectif du Règlement, on aurait exigé que des travaux d’exploration soient exécutés avant même qu’il soit possible d’enregistrer un claim minier, plutôt que d’autoriser une personne à laisser un claim inexploité pendant deux ans avant qu’il devienne périmé. Cependant, le fait qu’un texte de loi ne mette pas en œuvre dans toute la mesure possible un objectif déterminé, mais l’équilibre par rapport à d’autres, ne veut pas dire que l’objectif en question ne sous-tende pas la loi. Le Règlement peut être considéré comme mettant en équilibre différentes stratégies de développement des ressources minières: d’une part, permettre d’accueillir des prospecteurs à peu de frais et, d’autre part, obliger les détenteurs de claims à investir des fonds dans des travaux d’exploration en échange de la conservation de leurs claims sur le terrain en question.

[31] In the reasons for his decision of November 20, 1997 the ADM dealt first with three preliminary matters. First, contrary to the submissions made on behalf of the applicants, he concluded, correctly in my opinion, that in conducting a section 84 ministerial review he was not limited to exercising a purely appellate jurisdiction. That is, he could consider evidence that was not before the SMR, and receive fresh submissions and evidence, provided only that, before releasing his final decision he disclosed to the applicant “any information considered during his review that is not already of public record”, and gave the applicant 30 days in which “to rebut any information so provided.” He also observed that the *de novo* nature of the review meant that it was unnecessary for him to consider complaints made on behalf of the respondents about procedural unfairness in the conduct of the hearing by the SMR.

[32] Second, he referred to the telephone conversation between Mr. Warner and the SMR, and to the circumstances in which it took place, and stated that he would not consider the statements that were made during that conversation as evidence in the review.

[33] Third, he refused requests both by counsel for the applicants to cross-examine Mr. Warner on his statutory declaration, and by counsel for another company, Monopros Limited, to cross-examine the SMR and representatives of the respondents. The ADM’s reasons seem to have been that counsel for the applicants should have made their request earlier, and that in any event he had no power to subpoena witnesses.

[34] He then dealt with the substantive issues and based his decision to reverse the SMR on three grounds. First, he found that Warner held the MK-RIM claims on trust for Golden Rule, not Tyler. This conclusion rested almost entirely on Mr. Warner’s statutory declaration, and the invoices and cheques appended to it.

[31] Dans les motifs de sa décision du 20 novembre 1997, le SMA a traité d’abord de trois questions préliminaires. Premièrement, contrairement aux observations faites pour le compte des demandesses, il a conclu, à juste titre selon moi, qu’en procédant à la révision ministérielle visée à l’article 84, son rôle ne se limitait pas à exercer purement une juridiction d’appel. C’est-à-dire qu’il pouvait prendre en considération des éléments de preuve qui n’avaient pas été soumis à la RMC, et recevoir des observations et des preuves nouvelles, à la seule condition qu’avant de rendre sa décision définitive, il communique à la partie demanderesse «tout renseignement considéré au cours de la révision de la question qui n’est pas du domaine public» et qu’il accorde à cette partie un délai de 30 jours pour «réfuter tout renseignement ainsi communiqué». Il a fait remarquer également qu’en raison du caractère *de novo* de la révision, il n’était pas nécessaire qu’il examine les plaintes des défenderesses au sujet d’une inéquité procédurale dans la façon dont la RMC avait procédé à l’audition de l’affaire.

[32] Deuxièmement, se reportant à la conversation téléphonique entre M. Warner et la RMC, ainsi qu’aux circonstances dans lesquelles celle-ci s’était déroulée, il a dit qu’il ne considérerait pas les déclarations faites à cette occasion comme des éléments de preuve dans le cadre de la révision.

[33] Troisièmement, il a rejeté la demande des avocats des demandesses qui voulaient contre-interroger M. Warner sur sa déclaration solennelle, ainsi que celle de l’avocat d’une autre société, Monopros Limited, qui souhaitait contre-interroger la RMC et les représentants des défenderesses. Les motifs du SMA semblent être que les avocats des demandesses auraient dû présenter leur demande plus tôt et que, de toute façon, il n’était pas habilité à convoquer des témoins.

[34] Il a ensuite traité des questions de fond et a basé sur trois motifs sa décision d’annuler la décision de la RMC. Premièrement, il a conclu que M. Warner détenait les claims MK-RIM en fiducie pour Golden Rule, et non Tyler. Cette conclusion reposait presque entièrement sur la déclaration solennelle de M. Warner, ainsi que sur les factures et les chèques qui y étaient joints.

[35] Second, he found that a corporation was only “controlled” by the person who owned the claim at the date of its lapse if the person owned more than 50% of the shares in the corporation in question. In other words, he interpreted the word “controlled” in the Regulations to have the meaning that it has in the *Alberta Business Corporations Act*, and, for that matter, in similar statutes in other jurisdictions in Canada. Since Tyler owned no shares in Golden Rule in the relevant period, Golden Rule was not “controlled” by Tyler for the purpose of paragraph 49(1)(b).

[36] Moreover, the ADM also pointed out that this paragraph prohibits the owner of the lapsed claim from recording the claim, or any part of it, in the name of a corporation that it controlled. Since the claim in this case was recorded in the name of Mr. Warner, not Golden Rule, Tyler could not possibly be in breach of this provision.

[37] Third, he held that, while the words “any interest” in paragraph 49(1)(a) were capable of a range of meaning, in this context they should be interpreted to mean “a right of ownership”. And since Tyler had no proprietary interest in the claim held by Mr. Warner on trust for Golden Rule, it was not in breach of this paragraph. He noted also that Warner did not stake the MK-RIM claims until 18 days after Tyler’s MIR and KIM claims had lapsed. Subsection 49(2) of the Regulations provides that land previously covered by a lapsed claim may be relocated, or restaked, by anyone on the day following the first business day immediately after the lapse occurred. The ADM inferred from this that “the events are not connected and do not form part of a scheme to infringe section 49 of the *Canada Mining Regulations*”.

E. THE STATUTORY FRAMEWORK

[38] I have already referred to some provisions in the Regulations and shall refer to others in passing later in these reasons. However, it is only necessary to set out in full the text of the sections that are central

[35] Deuxièmement, il a conclu qu’une société n’était «contrôlée» par la personne détenant le claim à la date d’échéance de ce dernier que si cette personne détenait plus de 50 p. 100 des actions de la société en question. Autrement dit, il a interprété le mot «contrôlée» qui apparaît dans le Règlement comme ayant le sens donné à ce mot dans la *Business Corporations Act* de l’Alberta et, quant à cela, dans des lois analogues appliquées au sein d’autres administrations au Canada. Comme Tyler ne détenait aucune action de Golden Rule durant la période en cause, cette société n’était pas «contrôlée» par Tyler pour les fins de l’alinéa 49(1)(b).

[36] En outre, le SMA a fait remarquer aussi que cette disposition interdit au détenteur du claim périmé d’enregistrer ce claim, ou une partie de ce dernier, à son nom ou au nom d’une société contrôlée par lui. Étant donné que, dans ce cas-ci, le claim était enregistré au nom de M. Warner et non de Golden Rule, Tyler ne pouvait pas avoir enfreint cette disposition.

[37] Troisièmement, il a conclu que les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit», à l’alinéa 49(1)(a), pouvaient avoir toutes sortes de sens, mais que, dans ce contexte-ci, ils signifiaient [TRADUCTION] «un droit de propriété». Et comme Tyler n’avait aucun intérêt propriétaire à l’égard du claim que détenait M. Warner en fiducie pour Golden Rule, elle n’enfreignait pas cette disposition. Il a fait remarquer aussi que M. Warner n’avait jalonné les claims MK-RIM que 18 jours après l’échéance des claims MIR et KIM de Tyler. Le paragraphe 49(2) du Règlement dispose qu’un terrain antérieurement visé par un claim devenu périmé peut être relocalisé, ou rejalonné, par quiconque le lendemain du premier jour ouvrable qui suit la date de l’échéance. Le SMA en a déduit que [TRADUCTION] «les faits ne sont pas liés et ne font pas partie d’un stratagème visant à transgresser l’article 49 du *Règlement sur l’exploitation minière au Canada*».

E. LE CADRE LÉGISLATIF

[38] Je me suis reporté à certaines dispositions du Règlement, et je ferai référence à d’autres plus loin dans les présents motifs. Cependant, il est nécessaire de citer intégralement que le texte des dispositions qui

to this application for judicial review, and the interpretation of which has been keenly contested.

Canada Mining Regulations, C.R.C., c. 1516 (as amended)

49. (1) Subject to section 50, where a recorded claim lapses or is cancelled, the holder of the claim at the time it lapses or is cancelled shall not

(a) relocate or have any interest in the claim or any part thereof, or

(b) have the claim or any part thereof recorded in his name or in the name of any corporation controlled by him

for a period of one year from the date that the claim lapsed or was cancelled.

(2) Except as otherwise provided in these Regulations, where a recorded claim lapses or is cancelled, the claim or any part thereof shall be open for relocation under these Regulations after 12 o'clock noon on the day following the first business day following the day that the claim lapsed or was cancelled.

...

84. Any person who is dissatisfied with any order, decision or direction or with any other action taken or omitted to be taken under these Regulations by the Supervising Mining Recorder, a Mining Recorder, the Chief or an engineer of mines may, within 30 days after the order, decision or direction or the taking of or omitting to take the action, apply to the Minister in writing for a review of the matter and the Minister shall review the matter, provide the applicant with any information considered during his review that is not already of public record and that may be lawfully provided and, after allowing 30 days for the applicant to rebut any information so provided, the Minister shall advise the applicant in writing of his final decision with reasons.

F. ISSUES AND ANALYSIS

[39] As I have already indicated, the applicants have challenged the ADM's decision on grounds of both procedural unfairness and error of law. Rather than set out all of the issues at once, I shall identify and deal with them one at a time in the order that counsel for the applicants presented them in their oral argument.

Issue 1:

[40] Did the ADM's letter of August 13, 1997, stating that the documents enclosed, comprise

sont au cœur de la présente demande de contrôle judiciaire et dont l'interprétation a été vivement contestée.

Règlement sur l'exploitation minière au Canada, C.R.C., ch. 1516 (modifié):

49. (1) Sous réserve de l'article 50, lorsqu'un claim enregistré devient périmé ou est annulé, le détenteur du claim ne peut

a) relocaliser le claim ou une partie de ce claim ni y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit, ni

b) faire enregistrer ce claim ou une partie de ce claim à son nom ou au nom d'une société contrôlée par lui,

pendant une année à partir de la date à laquelle le claim devient périmé ou est annulé.

(2) Sauf dispositions contraires du présent règlement, lorsqu'un claim enregistré devient périmé ou est annulé, le claim ou toute partie de ce claim peut être relocalisé en vertu du présent règlement après midi le lendemain du premier jour ouvrable qui suit la date de cette déchéance ou annulation.

[. . .]

84. Quiconque est mécontent d'une ordonnance, décision, directive ou autre action prise ou omise en vertu du présent règlement par le registraire minier en chef, le registraire minier, le chef ou l'ingénieur des mines peut, dans les 30 jours suivant la mesure ou l'omission en question, en appeler au ministre, par écrit, pour lui demander de réviser la question, et celui-ci révisé alors la question, communique au demandeur tout renseignement considéré au cours de la révision de la question qui n'est pas du domaine public et qui peut être légalement communiqué et, après un délai de 30 jours accordé au demandeur pour réfuter tout renseignement ainsi communiqué, le ministre fait part de sa décision définitive, par écrit, au demandeur avec motifs à l'appui.

F. POINTS EN LITIGE ET ANALYSE

[39] Comme je l'ai déjà mentionné, les demanderes-ses contestent la décision du SMA pour cause d'inéquité procédurale et d'erreur de droit. Plutôt que d'exposer en bloc tous les points qui sont en litige, je vais les relever et les analyser un à la fois, dans l'ordre où les avocats des demanderes-ses les ont présentés dans leur plaidoirie.

Point n° 1:

[40] La lettre du SMA datée du 13 août 1997, où il est indiqué que les documents joints consti-

“all of the information that I have relied on to make my determination” [emphasis added] give rise to a reasonable apprehension of bias and thus disqualify him from making the decision?

[41] Section 84 clearly envisages that the Minister, or a delegate, will make “his final decision with reasons” only after the disclosure of material considered in the review that is not already a matter of public record, which an applicant has 30 days to rebut. Counsel for the applicants contended that the plain inference to be drawn from the statement in the ADM’s letter was that he had decided the dispute before the applicants had received a copy of the briefing note and exercised their right to respond. Moreover, they noted, the ADM did not reply to the concern expressed in a letter by Mr. Marshall, their counsel, about this apparent prejudgment. Counsel also pointed out that the reasons for the ADM’s “final decision” relied heavily on the briefing note and did not address the substantive points made by the applicants in their rebuttal.

[42] On these facts, counsel argued, a reasonable person would conclude that the ADM had made up his mind before the applicants had exercised their right to make further submissions, and thereby created a reasonable apprehension of bias. The applicants also maintained that the standard of impartiality applicable in this context was at the high end of the spectrum identified by Cory J. in *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623, at page 638. The decision to be made by the ADM under section 84 was adjudicative in nature, in that it was a final determination of the parties’ legal rights and was to be made on the bases of evidence about the conduct of the parties and the transactions in which they had engaged, and of the interpretation of objective statutory standards and their application to the facts. That is, the decision of the ADM was neither a preliminary step in the decision-making process, nor policy-based.

tuent [TRADUCTION] «tous les renseignements sur lesquels je me suis fondé pour rendre ma décision» [non souligné dans l’original], donne-t-elle lieu à une crainte raisonnable de partialité et rend-elle donc le SMA inhabile à rendre la décision?

[41] L’article 84 prévoit clairement que le ministre, ou un délégué, ne fait part de «sa décision définitive [. . .] avec motifs à l’appui» qu’après communication des renseignements considérés au cours de la révision qui ne sont pas déjà du domaine public, et que le demandeur a 30 jours pour les réfuter. Les avocats des demanderesse ont soutenu que la simple conclusion que l’on peut tirer de la déclaration faite dans la lettre du SMA est que ce dernier avait tranché le différend avant que leurs clientes aient reçu copie de la note de synthèse et exercé leur droit de réplique. En outre, ont-ils fait remarquer, le SMA n’a pas répondu à la préoccupation exprimée dans une lettre de M^e Marshall au sujet de ce jugement manifestement anticipé. Les avocats ont également souligné que les motifs de la «décision définitive» du SMA reposaient dans une large mesure sur la note de synthèse et ne traitaient pas des points de fond soulevés par les demanderesse dans leur réfutation.

[42] Au vu de ces faits, ont fait valoir les avocats, une personne raisonnable conclurait que le SMA avait pris sa décision avant que les demanderesse aient exercé leur droit de présenter d’autres observations, suscitant ainsi une crainte raisonnable de partialité. Les demanderesse ont également soutenu que la norme d’impartialité qui s’applique en l’espèce se situe à l’extrémité supérieure de la gamme évoquée par le juge Cory dans l’arrêt *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, à la page 638. La décision que devait rendre le SMA en vertu de l’article 84 était de nature judiciaire, en ce sens qu’il s’agissait d’une détermination définitive des droits juridiques des parties, qu’il fallait rendre en fonction des preuves relatives à la conduite des parties et à leurs opérations, ainsi que de l’interprétation de normes juridiques objectives et de leur application aux faits. C’est-à-dire que la décision du SMA n’était ni une étape préliminaire du processus décisionnel, ni fondée sur un objectif particulier.

[43] Counsel for the respondents, Ms. Potter, responded in two ways to this argument. First, she said, the statement made by the ADM in his letter of August 13, 1997 must be considered together with his letter of September 2, 1997, also written to Mr. Marshall, which concluded with the following sentence: "I expect to be making a final decision in this matter soon afterwards." By "afterwards" the ADM clearly meant, "after the expiry of the 30 days that the applicants had to rebut the material with which the ADM had provided them".

[44] Second, she argued, it is plain from both the text of section 84, and the ADM's letters, that, prior to sending out the previously undisclosed material, in the course of conducting a review of the matter the ADM may make a tentative or a preliminary determination pending receipt of the applicants' rebutting material. And this is what the ADM must have done here. His reference to "the determination" that he had reached must be understood as meaning a tentative determination, otherwise there would be no point in his informing the applicants that they had 30 days to respond.

[45] To deal with Ms. Potter's first point, it is important to recall that whether circumstances give rise to a reasonable apprehension of bias is to be determined by considering how they would be regarded by a reasonable observer who is reasonably informed about the relevant facts and has thought them through. The question raised by the facts of this case is whether the reasonable observer is to be attributed with knowledge of events that occurred after the event that may have given rise to a reasonable apprehension of bias, but before the decision was rendered.

[46] I can see no reason in principle why the reasonable bystander should not be expected to be informed by subsequent events. And when, as here, those events occur before the decision maker made the decision that is impugned, it would surely be wrong to exclude them since the important question is whether the decision maker satisfied the legal standard of impartiality at the time that the decision was made.

[43] L'avocate des demanderesse, M^c Potter, a répondu de deux façons à cet argument. Premièrement, a-t-elle dit, ce que le SMA avait déclaré dans sa lettre du 13 août 1997 devait être lu de pair avec sa lettre du 2 septembre 1997, adressée elle aussi à M^c Marshall et qui se terminait par la phrase suivante: [TRADUCTION] «Je m'attends à rendre peu après une décision définitive dans cette affaire». Par «peu après» le SMA voulait clairement dire «après l'expiration du délai de 30 jours qu'avaient les demanderesse pour réfuter les renseignements que le SMA leur avait fournis».

[44] Deuxièmement, a-t-elle fait valoir, il ressort clairement du texte de l'article 84 ainsi que des lettres du SMA que ce dernier peut, au cours de la révision de l'affaire et avant d'envoyer les renseignements non encore communiqués, rendre une décision provisoire ou préliminaire en attendant d'avoir reçu la réfutation des parties demanderesse. Et c'est ce que le SMA a dû faire en l'espèce. S'il a parlé de «la décision» qu'il avait rendue, il faut comprendre qu'il s'agissait d'une décision provisoire, car, sans cela, il aurait été illogique d'informer les demanderesse qu'elles avaient 30 jours pour répondre.

[45] En ce qui concerne le premier point soulevé par M^c Potter, il importe de rappeler qu'il faut trancher la question de savoir si des circonstances donnent lieu à une crainte raisonnable de partialité en examinant de quelle façon les considérerait un observateur raisonnable, raisonnablement au courant des faits pertinents et ayant mûrement réfléchi à la question. Le point que soulèvent les faits de l'espèce est celui de savoir s'il faut attribuer à cet observateur raisonnable la connaissance d'événements survenus après le fait qui peut avoir suscité une crainte raisonnable de partialité, mais avant que la décision ait été rendue.

[46] À mon avis, il n'y a en principe aucune raison pour laquelle on ne devrait pas s'attendre à ce que l'observateur raisonnable soit informé par des faits subséquents. Et lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, ces faits surviennent avant que le décideur ait rendu la décision contestée, il serait certainement erroné de les exclure car la question importante est de savoir si le décideur a satisfait à la norme juridique de l'impartialité au moment où la décision a été rendue.

[47] In my view, when the ADM's two letters are read together they do not give rise to disqualifying bias. Nor do I think that the situation is materially changed by the fact that the ADM did not reply to Mr. Marshall's letter of August 13. Moreover, given the institutional context in which the ministerial review was to be conducted, I am unable to give any sinister connotation to the fact that the ADM's reasons drew heavily on both the language and the analysis of the briefing note prepared by departmental staff.

[48] Ms. Comeau's response to Ms. Potter's second point was that section 84 simply does not contemplate the formulation by the Minister, or a delegate, of a "preliminary determination" prior to the disclosure of any new material considered in the review and the receipt of the applicants' submissions to it. Since there was no legal authorization for this step in the process, the ADM could not justify his conduct by reference to it.

[49] I do not find this argument persuasive. First, the reference in section 84 to "his final decision" [emphasis added] would seem to suggest that the decision maker may already have made a non-final decision in the course of reviewing the matter. This seems to me a more natural reading of the words than that suggested by Mr. Marshall, namely, that there is no further right of appeal from the "final decision".

[50] Second, in the institutional context of this decision, namely a government department, it is surely reasonable to interpret the duty of the Minister, or a delegate, to "review the matter" as impliedly authorizing the formation of a tentative view which is likely to be informed by the analysis provided by departmental officials.

[51] *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301 provides a useful analogy in support of this latter point. In *Brosseau* it was held that the Chair of the Commission was not disqualified by bias from conducting an adjudicative hearing of complaints against the appellant by virtue of the fact

[47] Selon moi, lorsqu'on les lit ensemble, les deux lettres du SMA ne dénotent pas une partialité qui serait cause d'inhabilité. Je ne crois pas non plus que le fait que le SMA n'ait pas répondu à la lettre du 13 août de M^e Marshall change grand chose à la situation. En outre, vu le contexte institutionnel dans lequel devrait être menée la révision ministérielle, il m'est impossible de donner une connotation défavorable au fait que les motifs du SMA s'inspiraient dans une large mesure du texte et de l'analyse de la note de synthèse que le personnel du Ministère avait préparée.

[48] La réponse de M^e Comeau au second point que M^e Potter a soulevé était que l'article 84 ne prévoyait tout simplement pas que le ministre, ou un délégué, formule une «décision préliminaire» avant la communication de tout nouveau renseignement examiné lors de la révision et la réception des observations des demanderesse à cet égard. En l'absence d'autorisation légale pour cette étape du processus, le SMA ne pouvait justifier sa conduite en s'y reportant.

[49] Cet argument ne m'apparaît pas convaincant. Premièrement, l'emploi des mots «sa décision définitive» [non souligné dans l'original] à l'article 84 donne à penser que le décideur a peut-être déjà rendu une décision non définitive au cours de la révision. C'est là, me semble-t-il, une interprétation plus naturelle que celle que suggère M^e Marshall, à savoir que la «décision définitive» ne donne pas lieu à un autre droit d'appel.

[50] Deuxièmement, dans le contexte institutionnel où s'inscrit cette décision, à savoir celui d'un ministère, il est sûrement raisonnable d'interpréter l'obligation incombant au ministre, ou à un délégué, de «réviser la question» comme autorisant implicitement la formation d'une opinion provisoire qui sera vraisemblablement éclairée par l'analyse que fourniront les fonctionnaires du ministère.

[51] L'arrêt *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301, constitue une analogie utile à l'appui de ce dernier point. Dans cet arrêt, on a conclu que le président de la Commission n'était pas inhabile pour cause de partialité à procéder à une instruction décisionnelle des plaintes déposées contre

that the Chair had previously participated in an informal investigation of the appellant's activities. Although a power to conduct such an investigation was not expressly conferred by the enabling statute, the Court implied it by considering the nature of the Commission and the effective administration of the regulatory scheme. Hence, the Court concluded that, since the statute had by implication authorized this kind of prior involvement with the matter by the Chair, any apprehension of bias to which his conduct gave rise did not disqualify him from participating at the adjudicative stage of the administrative process.

[52] My conclusion, therefore, is that the applicants have not established that the ADM was disqualified by virtue of a reasonable apprehension of bias.

Issue 2:

[53] Did the ADM breach the duty of fairness when he refused the request of counsel for the applicants to cross-examine Mr. Boyd Warner on his statutory declaration?

[54] In the absence of statutory procedural provisions on the issue, the duty of fairness does not always require that persons who may be adversely affected by an administrative decision be afforded an opportunity to cross-examine those who have given evidence to the decision maker. Rather, cross-examination is within the discretion of the decision maker, although the degree of latitude enjoyed in this regard will depend on all the circumstances of the case: see, for example, *Lipkovits v. Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission*, [1983] 2 F.C. 321 (C.A.), at page 331.

[55] The question is whether cross-examination was necessary to provide the individual concerned with a full and fair opportunity to advance her or his case, or to meet that of a person who is adverse in interest. A variation on this theme is to ask whether the benefits of cross-examination in assisting the decision maker to reach an accurate result, and in thereby avoiding the infliction of harm on the individual and the public by an erroneous decision, are outweighed by the costs resulting, for example, from the undue formalization

l'appelant du fait qu'il avait auparavant pris part à une enquête non officielle sur les activités de l'appelant. Même si la loi habilitante ne conférait pas expressément le pouvoir de mener une telle enquête, la Cour l'a sous-entendu en examinant la nature de la Commission ainsi que l'application effective du texte réglementaire. De ce fait, la Cour a conclu qu'étant donné que la loi autorisait implicitement ce genre de participation préalable du président à l'affaire, toute crainte de partialité que suscitait la conduite de ce dernier ne le rendait pas inhabile à participer à l'étape décisionnelle du processus administratif.

[52] Je conclus donc que les demanderessees n'ont pas établi que le SMA était inhabile pour cause de crainte raisonnable de partialité.

Point n° 2:

[53] Le SMA a-t-il manqué à l'obligation d'agir équitablement lorsqu'il a rejeté la demande des avocats des demanderessees de contre-interroger M. Boyd Warner sur sa déclaration solennelle?

[54] En l'absence de dispositions procédurales légales sur la question, l'obligation d'agir équitablement n'exige pas toujours que l'on accorde aux personnes qui courent le risque d'être touchées négativement par une décision administrative la possibilité de contre-interroger ceux qui ont fourni des éléments de preuves au décideur. Le contre-interrogatoire relève plutôt du pouvoir discrétionnaire de ce dernier, encore que son degré de latitude à cet égard soit subordonné à l'ensemble des circonstances de l'espèce: voir, par exemple, *Lipkovits c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 2 C.F. 321 (C.A.), à la page 331.

[55] La question est de savoir s'il était nécessaire de procéder à un contre-interrogatoire pour donner à l'intéressé la possibilité entière et équitable de faire valoir sa cause, ou de répliquer aux arguments d'une personne ayant un intérêt contraire. Une variation sur ce thème consiste à se demander si les avantages qu'offre le contre-interrogatoire pour ce qui est d'aider le décideur à parvenir à un résultat exact, et d'éviter ainsi de causer un préjudice à l'intéressé et au public en rendant une décision erronée, cèdent devant les

of the process and delay: see *MacInnis v. Canada (Attorney General)*, [1997] 1 F.C. 115 (C.A.), at pages 126-127.

[56] It is also relevant to note that section 84 does not contemplate that the ministerial review process will be conducted on the basis of an oral hearing. Indeed, in this case no oral hearing was held, and the matter was disposed of on the basis of written submissions and statutory declarations. Whether cross-examination is available normally only arises, of course, in the context of an oral hearing. However, this does not necessarily preclude the possibility that, even in the context of a “paper hearing”, fairness may sometimes require that a participant be permitted to cross-examine a particular person on a particular issue because a fair opportunity to make an effective presentation on that issue, or with respect to that person’s evidence, would otherwise be denied.

[57] This issue arose in *Armstrong v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [1994] 2 F.C. 356 (T.D.), where the applicant challenged the procedural fairness of a proceeding before the RCMP Discharge and Demotion Board, on the ground that he had been refused leave to cross-examine a witness who had supplied evidence in written form to the Board. Rothstein J. (as he then was) concluded that the statutory procedure allowed for proceedings before the Board to be conducted on the basis of a “paper hearing”. Nonetheless, he concluded (at page 369):

. . . where a member can demonstrate that it is necessary to contradict something appearing in the written material and that cross-examination is the means in which it is proposed to do so, a board would run a serious risk of breaching the rules of natural justice if it refused leave.

[58] However, the facts of *Armstrong* are distinguishable in two significant respects from those of the case at bar. First, Rothstein J. found a statutory basis for the right to call the author of a document to be cross-examined in a provision in the legislation to the

coûts découlant, par exemple, d’une formalisation excessive du processus ainsi que des délais en cause: voir l’arrêt *MacInnis c. Canada (Procureur général)*, [1997] 1 C.F. 115 (C.A.), aux pages 126 et 127.

[56] Il est pertinent aussi de signaler que l’article 84 ne prévoit pas que le processus de révision ministérielle se déroule dans le cadre d’une audition orale. De fait, en l’espèce, il n’y a pas eu d’audition de ce genre, et l’affaire a été réglée sur le fondement des observations écrites et des déclarations solennelles. La question de savoir s’il est possible de procéder à un contre-interrogatoire ne se pose, bien sûr, que dans le contexte d’une audition orale. Toutefois, cela n’exclut pas forcément que, même dans le contexte d’une instruction dite «sur papier», l’équité puisse parfois exiger qu’un participant soit autorisé à contre-interroger une personne particulière sur une question déterminée parce que, sans cela, on le priverait d’une possibilité équitable de faire un exposé convaincant sur cette question, ou au sujet de la preuve de cette personne.

[57] La question s’est posée dans l’affaire *Armstrong c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [1994] 2 C.F. 356 (1^{re} inst.), où la requérante contestait l’équité procédurale d’une instance devant la Commission de licenciement et de rétrogradation de la GRC, au motif qu’on lui avait refusé la permission de contre-interroger un témoin qui avait fourni des preuves écrites à la Commission. Le juge Rothstein (tel était alors son titre) a conclu que la procédure prévue par la loi permettait que les instances devant le Conseil soient fondées sur une «instruction sur papier». Il a néanmoins conclu ce qui suit (à la page 369):

[. . .] la commission risquerait fort de contrevenir aux règles de justice naturelle si elle refusait d’accorder cette permission au membre qui est en mesure de démontrer la nécessité de contredire le contenu d’un document et qui propose de le faire au moyen d’un contre-interrogatoire.

[58] Cependant, les faits examinés dans *Armstrong* peuvent être distingués, à deux égards importants, de ceux dont il est question en l’espèce. Premièrement, le juge Rothstein a trouvé un fondement législatif au droit de convoquer l’auteur d’un document à un

effect that, with leave of the Board, an officer may call witnesses. Second, although Rothstein J. did not refer to it, the Board also had a statutory power to summon witnesses: *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, section 45.21 [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16].

[59] Nonetheless, I take *Armstrong* to be authority for the proposition that the fact that a proceeding may generally be properly conducted on the basis of written materials does not in itself exclude the possibility that in some circumstances the duty of fairness may require that leave be granted to cross-examine a person who has provided evidence in writing.

[60] I have asked myself the following questions in considering whether the ADM breached the duty of fairness in refusing Mr. Marshall's request to cross-examine Mr. Warner on his statutory declaration. First, was the issue in dispute one that was likely to be more reliably resolved if cross-examination were permitted? The particular issue of concern in this case was the statement by Mr. Warner in his statutory declaration that he had acted for Golden Rule, not Tyler, in acquiring and recording in his name the MK-RIM mineral claims. Counsel wished to test Mr. Warner's credibility on this in light of the prior inconsistent statement that the SMR stated that he had made to her in the telephone conversation that they had had before she rendered her decision.

[61] In my view, since cross-examination is a particularly powerful method of establishing the truth on an issue of credibility of this kind, written representations will rarely be an adequate substitute. Contrary to the submission of Ms. Potter, the fact that the conversation between Mr. Warner and the SMR was procedurally improper does not negative the fact that Mr. Warner is said by a credible public official to have told her that he had staked the claims for Tyler. Certainly, it cannot be said that the applicants are in some way attempting to benefit from an impropriety

contre-interrogatoire dans une disposition de la loi portant qu'un agent peut, avec la permission de la Commission, assigner des témoins. Deuxièmement, bien que le juge Rothstein n'en ait pas fait mention, la Commission était également habilitée par la loi à assigner des témoins: *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, article 45.21 [édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16].

[59] Néanmoins, l'arrêt *Armstrong* fait autorité, selon moi, pour ce qui est de la thèse voulant que le fait qu'une instance puisse généralement être menée correctement sur le fondement de documents n'exclut pas en soi la possibilité qu'en certaines circonstances l'obligation d'agir équitablement exige que l'on permette le contre-interrogatoire d'une personne qui a fourni des preuves par écrit.

[60] Je me suis posé les questions suivantes en cherchant à savoir si le SMA avait manqué à l'obligation d'agir équitablement en refusant d'accéder à la demande de M^e Marshall de contre-interroger M. Warner sur sa déclaration solennelle. Premièrement, y avait-il une chance que le point en litige soit réglé de manière plus sûre si l'on autorisait un contre-interrogatoire? En l'espèce, le sujet de préoccupation particulier était la déclaration solennelle dans laquelle M. Warner affirmait qu'en acquérant et en enregistrant à son nom les claims miniers MK-RIM, il agissait pour Golden Rule, et non pour Tyler. Les avocats souhaitaient mettre à l'épreuve la crédibilité de M. Warner sur cet aspect au vu de la déclaration contradictoire antérieure que, d'après la RMC, il lui avait faite lors de la conversation téléphonique qu'ils avaient eue avant qu'elle rende sa décision.

[61] À mon avis, comme le contre-interrogatoire est un moyen particulièrement efficace d'établir la vérité sur une question de crédibilité de cette nature, il est rare que des observations écrites constituent un substitut convenable. Contrairement à l'argument de M^e Potter, le fait que la conversation entre M. Warner et la RMC était irrégulière d'un point de vue procédural n'annule pas le fait que M. Warner aurait dit à un agent public digne de foi qu'il avait jalonné les claims pour le compte de Tyler. Certes, on ne saurait dire que les demanderesse tentent d'une certaine façon de tirer

for which they have any responsibility.

[62] Second, how important to the final decision was the evidence on which the applicant sought to cross-examine? The statutory declaration sworn by Mr. Warner for the purpose of the ministerial review turned out to be a document of critical importance to the ADM's decision. As I have already observed, Mr. Warner's assertion in it that he was contracted to Golden Rule, together with the cheques and invoices that he attached, was the only explicitly identified evidential basis for the ADM's finding that Mr. Warner held the MK-RIM claims on trust for Golden Rule, not Tyler.

[63] Third, what is the magnitude of the harm likely to be sustained by the applicants as a result of an adverse, but erroneous outcome of the ministerial review? There is no appeal from a decision rendered under section 84, and loss of the claims that the applicants have overstaked on the MK-RIM claims is potentially very significant in economic terms.

[64] Fourth, what would be the probable costs to the other parties and to the public interest in the efficient and effective administration of the regulatory scheme created by the *Canada Mining Regulations* if the applicants were entitled to cross-examine Mr. Warner? Clearly, it is highly desirable to avoid imposing procedures that are likely to cause unnecessary delays in the conduct of ministerial reviews. The matter with which this case is concerned was the subject of a ministerial review that lasted for 18 months, and goes back to the notices of protests filed by the applicants against the MK-RIM claims in June 1995. On the other hand, it has not been suggested to me that there is any pressing urgency to it either.

[65] There is considerable force in the ADM's comment in his reasons that the applicants, who have been represented by able and experienced counsel throughout, could and should have requested cross-examination as soon as they knew of Mr. Warner's

avantage d'une irrégularité dont elles sont responsables de quelque manière.

[62] Deuxièmement, quelle était l'importance, pour la décision définitive, de l'élément de preuve sur lequel les demanderesse ont tenté d'obtenir un contre-interrogatoire? La déclaration que M. Warner a faite sous serment en vue de la révision ministérielle s'est avérée être d'une importance capitale pour la décision du SMA. Comme je l'ai déjà fait remarquer, l'affirmation qu'y fait M. Warner, c'est-à-dire qu'il travaillait à contrat pour Golden Rule, ainsi que les chèques et les factures qui y étaient joints, constituaient le seul fondement explicitement déterminé de la conclusion du SMA portant que M. Warner détenait les claims MK-RIM en fiducie pour Golden Rule et non pour Tyler.

[63] Troisièmement, quelle est l'importance du préjudice que subiraient vraisemblablement les demanderesse à la suite d'une issue négative, mais erronée, de la révision ministérielle? Une décision rendue en vertu de l'article 84 n'est pas susceptible d'appel, et la perte des claims que les demanderesse ont «surjalonés» sur les claims MK-RIM peut être fort lourde sur le plan financier.

[64] Quatrièmement, quels seraient les coûts probables, pour les autres parties et pour l'intérêt public dans l'application efficace du régime créé par le *Règlement sur l'exploitation minière au Canada* si l'on autorisait les demanderesse à contre-interroger M. Warner? À l'évidence, il est hautement souhaitable d'éviter d'imposer des procédures qui, vraisemblablement, retarderont inutilement la conduite d'une révision ministérielle. L'affaire dont il est question en l'espèce a été l'objet d'une révision ministérielle qui a duré 18 mois, et qui remonte aux avis de contestation déposés par les demanderesse à l'encontre des claims MK-RIM en juin 1995. En revanche, on ne m'a pas fait sentir non plus qu'il y avait urgence.

[65] Dans ses motifs, le SMA fait remarquer que les demanderesse, qui sont représentées depuis le début par des avocats compétents et chevronnés, auraient pu et dû solliciter un contre-interrogatoire dès qu'elles ont pris connaissance de la déclaration solennelle de M.

statutory declaration. Instead, as Ms. Potter pointed out, the applicants' initial approach to damage control was to seek to have the statutory declaration excluded from consideration in the ministerial review and to denigrate its evidential value. Only when they learned that the ADM had admitted it into evidence and that the briefing note obviously attached great weight to it, did the applicants make a tactical change of course and assert that the importance of the statutory declaration to the decision justified their cross-examination of Mr. Warner on it.

[66] Ms. Potter also maintained that cross-examination might not be limited to Mr. Warner. Requests have also been made for the cross-examination of both the SMR and representatives of both Golden Rule and Tyler. Each request might be contested, and whether finally permitted or not, the whole process would be inevitably protracted.

[67] This is the point at which I must also consider whether the setting—to use a deliberately vague term—in which the decision-making power conferred by section 84 is exercisable indicates that cross-examination is normally inappropriate. Three considerations seem relevant here.

[68] First, cross-examination is generally associated with the adversarial process, although it is also, of course, used in commissions of inquiry, and it is unclear on the authorities whether the ministerial review should be viewed as a *lis inter partes*. On the one hand, in *Dupont and MacLeod v. Inglis, Biron and Mann*, [1958] S.C.R. 535, at pages 544-545, Rand J. said that mineral staking disputes are between the Crown and the licensee, and not between the contending licensees. However, in *Parres and Roxmark Mines Ltd., Re* (1987), 58 O.R. (2d) 661 (Div. Ct.), at pages 666-667 and *Re Parres et al. and Baylore Resources Inc. and two other appeals* (1987), 58 O.R. (2d) 707 (Div. Ct.), at pages 710-711 disputes between stakeholders were held to constitute *lites inter partes*.

Warner, et ce commentaire a un poids considérable. Au lieu de cela, comme l'a fait remarquer M^e Potter, la démarche initiale des demanderesse à l'égard de la limitation des dommages a consisté à tenter de faire exclure la déclaration solennelle du cadre de la révision ministérielle et à en amoindrir la valeur probante. Ce n'est qu'après avoir appris que le SMA avait admis en preuve ladite déclaration et que la note de synthèse y attachait manifestement un poids considérable que les demanderesse ont opéré un changement tactique et fait valoir que la déclaration solennelle était à ce point importante pour la décision qu'elle justifiait la tenue d'un contre-interrogatoire.

[66] M^e Potter a également soutenu que le contre-interrogatoire pourrait ne pas se limiter à M. Warner. Des demandes ont été faites aussi en vue de contre-interroger la RMC, ainsi que les représentants de Golden Rule et de Tyler. Chaque demande pourrait être contestée, et qu'elle soit accueillie ou non en fin de compte, cela prolongerait forcément tout le processus.

[67] C'est à ce stade-ci que je me dois aussi d'examiner si le contexte—pour employer un mot délibérément vague—dans lequel peut être exercé le pouvoir décisionnel que confère l'article 84 dénote qu'un contre-interrogatoire n'est habituellement pas approprié. Trois questions m'apparaissent pertinentes en l'espèce.

[68] Premièrement, on associe généralement un contre-interrogatoire au processus accusatoire, encore qu'on s'en serve aussi, bien sûr, dans les commissions d'enquête, et il n'est pas sûr, d'après la jurisprudence, si la révision ministérielle doit être considérée comme un litige opposant des parties. En revanche, dans l'arrêt *Dupont and MacLeod v. Inglis, Biron and Mann*, [1958] R.C.S. 535, aux pages 544 et 545, le juge Rand a dit que les différends qui concernent les jalonnements miniers opposent la Couronne et le titulaire de permis, et non les titulaires de permis rivaux. Cependant, dans *Parres and Roxmark Mines Ltd., Re* (1987), 58 O.R. (2d) 661 (C. div.), aux pages 666 et 667 et *Re Parres et al. and Baylore Resources Inc. and two other appeals* (1987), 58 O.R. (2d) 707 (C. div.), aux pages 710 et 711, on a conclu que les

[69] For the purpose of these reasons it is not necessary for me to decide which of these authorities is applicable to the case at bar, because in my opinion it is sufficient that the applicants and the respondents are in reality adverse in interest in this matter. In addition, in determining whether procedural fairness requires that a person be afforded an opportunity to cross-examine, I attach more importance to factors other than the conceptual characterization of the decision-making process in which the issue arises, such as the nature of the issue in dispute on which cross-examination is sought, and the importance of the contested evidence to the final decision.

[70] Second, as the ADM observed in his reasons, the Regulations do not confer on the person conducting a ministerial review a power to subpoena witnesses. The absence of this power, he suggested, indicates that the drafter did not contemplate that cross-examination was to be a part of the review process. It is true, of course, that the lack of coercive authority may make it more difficult to subject to cross-examination a person who has sworn a statutory declaration or has tendered evidence in any written form. However, as Mr. Marshall pointed out, fairness may require that, if it is not possible to conduct a cross-examination, then the untested declaration should be excluded or given very little weight. Alternatively, if the person refused to answer relevant questions, then the decision maker would have to take this into account in weighing the evidence or in deciding whether it was sufficiently credible to be relied on at all.

[71] This is not say, of course, that it is always contrary to the duty of fairness for a decision maker to admit or to rely upon evidence that has not been the subject of cross-examination. Far from it. However, there is ample authority for the proposition that it may be a breach of the duty of fairness for an adjudicator to base a decision largely on hearsay or on other evidence that cannot be the subject of effective or, as

différends qui opposent des actionnaires constituent des litiges entre des parties.

[69] Pour les besoins des présents motifs, il n'est pas nécessaire que je décide si ces décisions s'appliquent en l'espèce car, selon moi, il suffit que les demanderesse et les défenderesses aient bel et bien un intérêt opposé dans cette affaire. En outre, pour déterminer si l'équité procédurale exige que l'on donne à une personne la possibilité de procéder à un contre-interrogatoire, j'attache davantage d'importance à des facteurs autres que la caractérisation conceptuelle du processus décisionnel dans lequel la question est soulevée, comme la nature de la question litigieuse pour laquelle on tente d'obtenir un contre-interrogatoire, et l'importance de la preuve contestée pour la décision définitive.

[70] Deuxièmement, comme l'a fait remarquer le SMA dans ses motifs, le Règlement n'autorise pas la personne qui procède à une révision ministérielle à citer des témoins. L'absence de ce pouvoir, indique-t-il, dénote que le rédacteur n'a pas envisagé que le contre-interrogatoire fasse partie du processus de révision. Certes, l'absence d'un pouvoir coercitif fait peut-être en sorte qu'il est plus difficile de soumettre à un contre-interrogatoire une personne qui a fait une déclaration sous serment ou qui a produit des éléments de preuve sous forme écrite. Cependant, comme l'a fait remarquer M^c Marshall, l'équité requiert peut-être que, s'il est impossible de procéder à un contre-interrogatoire, l'on exclue la déclaration non vérifiée ou qu'on lui accorde fort peu de poids. Subsidiairement, si la personne a refusé de répondre à des questions pertinentes, il faudrait alors que le décideur en tienne compte au moment d'évaluer la preuve ou de décider si celle-ci était suffisamment digne de foi pour que l'on puisse s'y fier.

[71] Bien sûr, cela ne veut pas dire qu'il est toujours contraire à l'obligation d'agir équitablement qu'un décideur accueille des éléments de preuve qui n'ont pas fait l'objet d'un contre-interrogatoire ou qu'il s'y fie. Loin de là. Cependant, une abondante jurisprudence étaye la thèse voulant qu'un décideur commet peut-être une entorse à l'obligation d'agir équitablement lorsqu'il fonde une décision essentiellement sur

in this case, any cross-examination, especially when there is substantial evidence pointing to the opposite conclusion: see Brown and Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Canvasback Publishing, Toronto, 1998), at paragraphs 10:5420 and 10:6200.

[72] Third, it may be thought anomalous to import even a limited right of cross-examination into a decision-making process that is entrusted by statute to a minister. Cross-examination is strongly associated with the judicial process and other kinds of oral hearings of a broadly adjudicative, or even inquisitorial nature. It sits much less comfortably within the bureaucratic model of decision making found in government departments, a model that is characterized by assembling the file on which the decision will be based, organizational hierarchy, delegation and teamwork.

[73] Thus, it is unclear whether cross-examination of the declarant would be conducted in the presence of the Minister or the delegated decision maker, or some other departmental official whose written report of the cross-examination would be included in the file for consideration by the Minister or designated decision maker. Or, perhaps, the cross-examination could take place in the absence of any departmental official at all, and a transcript of it would simply be put into the file.

[74] In my view these considerations are not dispositive. Practical problems that inevitably arise whenever a procedural technique is introduced into a decision-making process where it has not previously been employed are not insurmountable, as courts have pointed out when grafting the duty of fairness onto some exercises of statutory power by cabinets: see, for example, *Re Gray Line of Victoria Ltd. and Chabot et al.* (1981), 117 D.L.R. (3d) 89 (B.C. S.C.); *F.A.I. Insurances Ltd. v. Winneke* (1982), 151 C.L.R. 342 (Aut. H.C.). Nevertheless, I do view these institutional and process factors as indicating that cross-examination should be regarded as very much the exception in ministerial reviews.

du ouï-dire ou sur d'autres preuves qui ne peuvent faire l'objet d'un contre-interrogatoire véritable ou, comme c'est le cas en l'espèce, de quelque nature que ce soit, surtout lorsqu'il existe des preuves importantes qui mènent à la conclusion contraire: voir Brown et Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Canvasback Publishing, Toronto, 1998), aux paragraphes 10:5420 et 10:6200.

[72] Troisièmement, on pourrait croire qu'il est anormal d'inclure même un droit restreint de contre-interrogatoire dans un processus décisionnel qu'une loi confie à un ministre. Le contre-interrogatoire est fortement associé au processus judiciaire ainsi qu'à d'autres types d'auditions orales d'une nature largement décisionnelle, voire inquisitoire. Il s'intègre nettement moins bien au modèle décisionnel bureaucratique qu'emploient les ministères, un modèle caractérisé par l'établissement du dossier sur lequel sera fondée la décision, la hiérarchie organisationnelle, la délégation et le travail d'équipe.

[73] Ainsi, on ne sait pas si le contre-interrogatoire du déclarant se ferait en présence du ministre ou du décideur délégué, ou d'un autre fonctionnaire du ministère dont le compte rendu écrit serait versé au dossier pour que le ministre ou le décideur désigné l'examine. Le contre-interrogatoire pourrait aussi se dérouler en l'absence de tout fonctionnaire du ministère, et l'on en verserait simplement une transcription au dossier.

[74] À mon avis, ces questions ne sont pas déterminantes. Les problèmes d'ordre pratique qui surgissent inévitablement chaque fois qu'on introduit une technique procédurale dans un processus décisionnel où elle n'a pas été utilisée antérieurement ne sont pas insurmontables, comme l'ont fait remarquer les tribunaux au moment de greffer l'obligation d'agir équitablement à certains exercices de pouvoirs d'origine législative par des cabinets: voir, par exemple, *Re Gray Line of Victoria Ltd. and Chabot et al.* (1981), 117 D.L.R. (3d) 89 (C.S.C.-B.); *F.A.I. Insurances Ltd. v. Winneke* (1982), 151 C.L.R. 342 (H.C. Aust.). Quoi qu'il en soit, je suis effectivement d'avis que ces facteurs institutionnels et procéduraux indiquent qu'il faudrait considérer le contre-interrogatoire comme une exception, et non la règle, dans les révisions ministérielles.

[75] This brings me to the difficult task of striking an appropriate balance between the competing considerations that inevitably determine the content of the duty of fairness in any given situation. As I have noted, when there is no statutory provision on the matter, and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] is not engaged, then whether cross-examination is permitted is at the first instance within the discretion of the decision maker, with whom primary responsibility for resolving procedural issues must reside: *Howard v. Stony Mountain Institution*, [1984] 2 F.C. 642 (C.A.); *Prassad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 1 S.C.R. 560.

[76] Of course, the exercise of that discretion is subject to judicial review on the usual grounds: an unlawful failure to exercise it; or an exercise of discretion that is based on irrelevant considerations or has overlooked those that must be considered, or has so misweighed the relevant factors that a clearly unfair result is reached.

[77] On the basis of the reasons that he gave for his decision I am left in some doubt whether the ADM did appreciate that he had a discretion to exercise with respect to the cross-examination of Mr. Warner. On the one hand, he based his refusal on the lateness of the request for cross-examination, thus suggesting that he did approach the question as one that was within his discretion. On the other hand, he also noted that he had no power to issue a subpoena to a person whom it was sought to cross-examine. This indicates that the ADM thought that he could never accede to a request for cross-examination. If this was his view, then in my opinion the ADM unlawfully failed to consider the exercise of his discretion.

[78] Moreover, since the ADM did not have the benefit of developed submissions on the point, and the

[75] Cela m'amène à la tâche ardue de trouver un juste équilibre entre des considérations opposées qui, inévitablement, déterminent la teneur de l'obligation d'agir équitablement dans n'importe quelle situation donnée. Comme je l'ai signalé, lorsqu'il n'existe aucune disposition législative sur le sujet, et que la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] n'est pas mise en cause, la question de savoir s'il est permis de procéder à un contre-interrogatoire relève, en premier lieu, de la discrétion du décideur, à qui doit incomber au premier chef la responsabilité de régler des questions d'ordre procédural: *Howard c. Établissement Stony Mountain*, [1984] 2 C.F. 642 (C.A.); *Prassad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560.

[76] Il va sans dire que l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est sujet au contrôle judiciaire pour les motifs habituels: le défaut illicite de l'exercer, l'exercice qui repose sur des questions non pertinentes ou qui a fait abstraction des questions qu'il était nécessaire de prendre en compte, ou encore qui a si mal évalué les facteurs pertinents que le résultat obtenu est manifestement inéquitable.

[77] Si je me fie aux motifs sur lesquels s'appuie sa décision, je me demande si le SMA savait qu'il avait un pouvoir discrétionnaire à exercer au sujet du contre-interrogatoire de M. Warner. D'une part, il a fondé son refus sur la tardiveté de la demande de contre-interrogatoire, ce qui donne donc à penser qu'il a bel et bien considéré que la question relevait de son pouvoir discrétionnaire. D'autre part, il a fait remarquer aussi qu'il n'était pas habilité à délivrer une citation à comparaître à l'endroit d'une personne que l'on voulait contre-interroger. Cela indique que le SMA croyait qu'il ne pouvait jamais accéder à une demande de contre-interrogatoire. Si telle était son opinion, je suis d'avis que le SMA a omis à tort d'envisager la possibilité d'exercer son pouvoir discrétionnaire.

[78] Par ailleurs, étant donné que le SMA n'a pas eu le bénéfice d'observations détaillées sur la question, et

reasons that he gave for refusing the request were terse and, in part, of dubious correctness in law, I am not disposed to give much deference to his decision on this issue. Consequently, I must decide for myself whether in all the circumstances of this case it was a breach of the duty of fairness for the ADM to refuse cross-examination. It would be inappropriate in my view to remit this single issue for redetermination by the ADM.

[79] I have concluded that if the applicants were to be given a fair opportunity to participate effectively in the decision-making process, as the duty of fairness guarantees, they should have had an opportunity to cross-examine Mr. Warner on his statutory declaration. As I have already noted, cross-examination is generally regarded as a uniquely powerful instrument for testing credibility, especially when there is reason to believe that the person concerned has made a prior inconsistent statement. Indeed, the apparently uncritical approach adopted by the ADM to Mr. Warner's statutory declaration (which, as counsel pointed out, is not without other frailties) indicates that written submissions were not an adequate substitute for cross-examination in getting at the truth. The central importance attached to the statutory declaration by the ADM in determining whether Golden Rule or Tyler was the beneficial owner of the MK-RIM claims also militates strongly in favour of permitting the cross-examination of Mr. Warner on it.

[80] Delay is, of course, always a concern, although given the length of time already consumed by this dispute, I do not think that the additional time that may be needed to "do it right" is of overwhelming significance. I would also add that, since all parties are represented by counsel, to require cross-examination will not unduly advantage or disadvantage one side or the other, or introduce an inappropriately adversarial or formal element into the process.

[81] As for the possibility that other requests for cross-examination may be made, they will have to be

que les motifs qu'il a invoqués pour rejeter la demande étaient laconiques et, en partie, d'une exactitude douteuse en droit, je ne suis pas disposé à faire preuve d'une grande déférence à l'égard de sa décision sur la question. Il me faut donc décider par moi-même si, eu égard à l'ensemble des circonstances de l'espèce, le SMA a manqué à l'obligation d'agir équitablement en refusant un contre-interrogatoire. Il ne conviendrait pas, selon moi, de renvoyer cette seule question au SMA pour nouvel examen.

[79] J'ai conclu que si l'on voulait donner aux demanderesse une occasion équitable de participer de manière effective au processus décisionnel, comme le garantit l'obligation d'agir équitablement, on aurait dû leur donner l'occasion de contre-interroger M. Warner sur sa déclaration solennelle. Comme je l'ai déjà signalé, un contre-interrogatoire est généralement considéré comme un instrument particulièrement puissant pour vérifier la crédibilité, surtout lorsqu'il y a lieu de croire que l'intéressé a tenu antérieurement des propos incompatibles. En fait, la démarche manifestement non critique qu'a adoptée le SMA vis-à-vis de la déclaration solennelle de M. Warner (qui, comme l'ont fait remarquer les avocats, n'est pas dénuée d'autres lacunes) indique que des observations écrites n'étaient pas un substitut convenable à un contre-interrogatoire pour ce qui était d'obtenir la vérité. L'importance capitale qu'attache le SMA à la déclaration solennelle afin de déterminer si le propriétaire bénéficiaire des claims MK-RIM était Golden Rule ou Tyler milite aussi fortement en faveur de l'autorisation du contre-interrogatoire de M. Warner sur cette déclaration.

[80] Les délais sont, bien sûr, toujours préoccupants, encore que, vu le temps qu'a déjà pris ce litige, je ne crois pas que le délai supplémentaire qui pourrait s'avérer nécessaire pour le «mener à bien» soit d'une importance capitale. J'ajouterais aussi qu'étant donné que toutes les parties sont représentées par avocats, le fait d'exiger un contre-interrogatoire n'avantagerait ou ne désavantagerait pas indûment l'une ou l'autre partie, ou n'introduirait pas dans le processus un élément déraisonnablement contradictoire ou officiel.

[81] Quant à la possibilité que d'autres demandes de contre-interrogatoire soient formulées, il faudra

assessed on their merits. Proactive steps by the person conducting the review to identify the issues to be the subject of cross-examination, and the setting of a firm schedule within which it must be completed, should prevent the process from undue protraction. I see no reason to doubt that, despite the antagonism that has apparently developed among the parties as this dispute has dragged on, good sense and a little ingenuity by all concerned, including the Minister and her senior officials, will be more than a match for any operational problems that may arise from importing limited opportunities for cross-examination into a previously bureaucratic decision-making process.

[82] Having satisfied myself that it was a breach of the duty of fairness for the ADM to refuse to permit counsel for the applicants to cross-examine Mr. Warner on his statutory declaration for the purpose of testing his credibility and assessing the weight to be given to other statements that it contains, it is not strictly necessary for me to consider the other grounds of review on which I heard argument. However, in the event that I am wrong on this issue, and since counsel canvassed them thoroughly, I should set out my views on them.

Issue 3:

[83] Were the reasons given by the ADM adequate to discharge his statutory duty to provide "reasons with the decision"?

[84] The applicants' contention here was that the ADM committed a legal error by failing in his reasons for decision to address and to weigh explicitly the documentary evidence that they had submitted in order to establish that Tyler, not Golden Rule, was the beneficial owner of the MK-RIM claims. This error could be characterized in one of two ways.

[85] First, the ADM may be said to have contravened paragraph 18.1(4)(d) of the *Federal Court Act* by basing his decision on an erroneous finding of fact made in a perverse or capricious manner or without

qu'elles soient évaluées au fond. La prise de mesures proactives par la personne qui procède à la révision pour cerner les questions soumises au contre-interrogatoire, de même que l'établissement d'un calendrier d'exécution strict, devraient éviter de prolonger indûment le processus. Selon moi, il n'y a pas lieu de douter que, malgré l'antagonisme qui s'est apparemment développé entre les parties à mesure que le litige se prolongeait, le bon sens et un peu d'ingéniosité de la part de tous les intéressés, y compris le ministre et ses fonctionnaires supérieurs, permettront de surmonter avantageusement tout problème opérationnel que pourrait occasionner l'introduction, dans un processus décisionnel auparavant bureaucratique, de possibilités restreintes de contre-interrogatoire.

[82] Comme je suis convaincu que le SMA a manqué à l'obligation d'agir équitablement en refusant de permettre aux avocats des demandresses de contre-interroger M. Warner sur sa déclaration solennelle dans le but de vérifier sa crédibilité et d'évaluer l'importance à accorder aux autres éléments que contient cette déclaration, il n'est pas strictement nécessaire que j'examine les autres motifs de contrôle au sujet desquels des arguments m'ont été soumis. Toutefois, au cas où je me serais trompé sur cette question, et étant donné que les avocats ont minutieusement analysés ces motifs, je vais exprimer mon point de vue sur ces derniers.

Point n° 3:

[83] Les motifs qu'a invoqués le SMA permettent-ils de conclure qu'il s'est acquitté de son obligation légale de «motiver la décision»?

[84] Au dire des demandresses, le SMA a commis une erreur de droit en omettant, dans ses motifs de décision, de traiter et d'évaluer explicitement la preuve documentaire qu'elles avaient soumise afin d'établir que Tyler, et non Golden Rule, était le détenteur bénéficiaire des claims MK-RIM. Cette erreur pourrait être décrite de deux manières.

[85] Premièrement, on pourrait dire que le SMA a enfreint l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur la Cour fédérale* en fondant sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou

regard to the material before him. The argument would be that the ADM erred in fact when he inferred from the evidence that Mr. Warner had contracted with Golden Rule to stake the claims and that it therefore held the beneficial interest.

[86] Further, it may be inferred from the ADM's failure to deal with the evidence that pointed to the opposite conclusion that his finding of fact was made without regard to the material before him. In the alternative, the evidence supporting the finding might be so flimsy, and the evidence on the other side so overwhelming, that the finding could be said to have been made in a perverse or capricious manner or without regard to the material before the decision maker.

[87] Second, the argument was also made that the statutory duty to give reasons was not discharged by the reasons given by the ADM because they did not explain why one person's evidence was found credible, while others' was not, and because a considerable amount of documentary evidence that the SMR had found "compelling and persuasive" was not the subject of any analysis by the ADM. Hence, the ADM committed an error of law, a ground of review under paragraph 18.1(4)(c) of the *Federal Court Act*.

[88] In my view the least problematic way of dealing with this issue is by considering whether the ADM's reasons were adequate in law to satisfy the statutory requirement to provide "reasons" with the decision: if they are not, then the ADM will have erred in law.

[89] No administrative tribunal is required to deal in its reasons with every contested question or fact, nor explain why it has rejected, or accepted, every piece of evidence placed before it. However, a statutory duty to give reasons does include a duty to make findings of fact on which the decision is based and to indicate why the decision maker rejected the most important items of evidence pertaining to the central facts in issue, including, where appropriate, findings of credibility: see *Brown and Evans*, *op. cit.*, at para-

sans tenir compte des éléments dont il disposait. L'argument serait le suivant: le SMA a commis une erreur de fait en inférant de la preuve que M. Warner avait signé un contrat avec Golden Rule pour jalonner les claims et qu'il détenait de ce fait l'intérêt bénéficiaire.

[86] En outre, il peut être inféré de l'omission du SMA de traiter des éléments de preuve menant à la conclusion contraire que ce dernier a tiré sa conclusion de fait sans tenir compte des éléments dont il disposait. Subsidiairement, la preuve qui étaye la conclusion est peut-être si mince, et la preuve contraire si prépondérante, que l'on pourrait dire que cette conclusion a été tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont disposait le décideur.

[87] Deuxièmement, il a aussi été invoqué que les motifs avancés par le SMA ne permettaient pas à ce dernier de s'acquitter de son obligation légale de motiver sa décision parce qu'ils n'expliquaient pas pourquoi la preuve d'une personne avait été jugée digne de foi, contrairement à celle d'autres personnes, et que le SMA n'avait pas analysé une grande quantité de preuves documentaires que la RMC avait jugées «convaincantes». D'où l'erreur de droit commise par le SMA, ce qui constitue un motif de contrôle selon l'alinéa 18.1(4)c) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[88] À mon avis, la manière la moins complexe d'aborder cette question est d'examiner si les motifs du SMA étaient suffisants en droit pour lui permettre de s'acquitter de l'obligation légale de fournir des «motifs» avec la décision; dans la négative, le SMA aura commis une erreur de droit.

[89] Aucun tribunal administratif n'est tenu de traiter dans ses motifs de tous les points ou faits contestés, ni d'expliquer pourquoi il a rejeté—ou admis—tous les éléments de preuve qui lui ont été soumis. Cependant, l'obligation légale de fournir des motifs inclut bel et bien celle de tirer des conclusions de fait sur laquelle la décision est fondée et d'indiquer pourquoi le décideur a rejeté les éléments les plus importants qui se rapportent aux faits cruciaux en litige, y compris, s'il y a lieu, des conclusions relatives à la crédibilité:

graphs 12:5212 and 12:5310.

[90] It is not feasible to formulate with any precision the degree of detail and comprehensiveness in the treatment of the evidence that a statutory duty to give reasons requires of a decision maker. As is so often the case in administrative law, much must depend on the circumstances of the given case.

[91] If general verbal formulae are of limited assistance in identifying the content in this regard of the duty to give reasons, more reliable guidance may be found in a consideration of the functions served by a legal requirement to provide reasons with a decision. These include, assuring the parties that they have indeed been “heard” and that the decision maker has understood and been responsive to their representations, that important evidence has not been overlooked, and that the decision has not been made by reference to some extraneous consideration.

[92] The central factual finding in this case was the ADM’s conclusion that Mr. Warner staked, and had recorded in his name, the MK-RIM claims at the request of and on behalf of Golden Rule, and that Golden Rule was therefore the beneficial owner of the claims, not Tyler. He based this finding very largely on statements to this effect by Mr. Warner in his statutory declaration, together with the invoices and cheques that he appended to it showing payments by Golden Rule to himself or to his company for expenses incurred and fees for professional services rendered in connection with mineral claims.

[93] In the same paragraph the ADM also stated that “the documents before me” do not show a contractual relationship between Mr. Warner and Tyler, and that “the documents lead most compellingly to a contractual relationship between Warner and Golden Rule”. It is not entirely clear to me whether the ADM meant by, “the documents”, the statutory declaration and their attachments, or all the documentary evidence submitted to him. Given the context of the paragraph

voir Brown et Evans, *op. cit.*, aux paragraphes 12:5212 et 12:5310.

[90] Il est impossible de formuler avec quelque précision la mesure dans laquelle la preuve exigée d’un décideur soumis à une obligation légale de fournir des motifs doit être traitée de manière détaillée et exhaustive. Comme c’est si souvent le cas en droit administratif, bien des choses dépendent des circonstances de l’affaire.

[91] Si des formules verbales générales aident quelque peu à déterminer la teneur de l’obligation de motiver sa décision, il est possible d’en obtenir une indication plus sûre en examinant les fonctions que remplit cette obligation légale. Celles-ci visent notamment à assurer les parties qu’elles ont bel et bien été «entendues» et que le décideur a compris leurs observations et y a été sensible, que des éléments de preuve importants n’ont pas été négligés, et que la décision n’a pas été prise sur la base d’une considération étrangère à l’affaire.

[92] En l’espèce, la conclusion de fait primordiale était la conclusion du SMA que M. Warner avait jalonné, et enregistré à son nom, les claims MK-RIM à la demande et pour le compte de Golden Rule, et que cette dernière—et non Tyler—était donc le propriétaire bénéficiaire des claims. Le SMA a fondé très largement cette conclusion sur les affirmations en ce sens que M. Warner avait faites dans sa déclaration solennelle, de même que sur les factures et les chèques qu’il y avait joints et montrant que Golden Rule avait effectué des paiements à lui ou à sa société à l’égard de frais engagés et d’honoraires de services professionnels fournis en rapport avec des claims miniers.

[93] Dans le même paragraphe, le SMA a ajouté que [TRADUCTION] «les documents dont j’ai été saisi» ne montrent l’existence d’aucun lien contractuel entre M. Warner et Tyler, et que [TRADUCTION] «les documents indiquent de manière très convaincante l’existence d’un lien contractuel entre M. Warner et Golden Rule». Je ne suis pas tout à fait sûr si, par «les documents», le SMA voulait dire la déclaration solennelle et les pièces qui y étaient jointes, ou

in question, I incline to the former interpretation.

[94] The only other references that the ADM made to the evidence are to be found at the start and the end of the reasons for his decision, which otherwise devote much more attention to the interpretation of paragraphs 49(1)(a) and (b).

[95] The following statement is found at the beginning of the ADM's reasons:

All correspondence, legal arguments, rebuttals, submissions, materials and the relevant law relating to the matter of the cancellation of the above-noted claims have been circulated to all interested parties. None of the parties has disputed the chronology of facts. These are the facts upon which I have based my determination.

In view of the contents of that chronology, I interpret the above statements to mean that the ADM has taken into account all of the submissions and the documentary materials that he received.

[96] In my opinion, however, parties are likely to derive little comfort from general assurances of this nature, and I can give little weight to them in determining whether the ADM's reasons are adequate in law to discharge his statutory duty. This is not, I hasten to add, because I harbour any doubts about the integrity of the decision maker, but simply because citizens do not have to take on trust boilerplate of this kind as a substitute for a demonstration that the decision maker has indeed engaged with the principal items of evidence that have been tendered.

[97] At the end of his reasons the ADM returns to the evidence by stating that, since all of the evidence is in documentary form, he is in as good a position as the SMR to interpret it. The ADM further said that the SMR interpreted "the documents" (and here he clearly means all the documentary evidence in the case) to conclude that there had been a breach of section 49, while "I have a different interpretation of the docu-

l'ensemble de la preuve documentaire qui lui avait été soumise. Compte tenu du contexte dans lequel s'inscrit le paragraphe en question, je penche en faveur de la première interprétation.

[94] Les seules autres références que fait le SMA à la preuve figurent au début et à la fin des motifs de sa décision, qui, sinon, est axée bien davantage sur l'interprétation des alinéas 49(1)a) et b).

[95] Le texte qui suit figure au début des motifs du SMA:

[TRADUCTION] L'ensemble des lettres, arguments juridiques, réfutations, observations, documents et dispositions législatives pertinentes qui se rapportent à la question de l'annulation des claims susmentionnés ont été transmis à toutes les parties intéressés. Aucune d'elles n'a contesté la chronologie des faits. Il s'agit là des faits sur lesquels repose ma décision.

Au vu du contenu de cette chronologie, les propos qui précèdent signifient, selon moi, que le SMA a pris en compte la totalité des observations et des pièces documentaires qu'il avait reçues.

[96] À mon avis toutefois, il est peu probable que les parties trouvent très rassurantes les garanties générales de cette nature, et je leur accorde peu de poids pour ce qui est de déterminer si les motifs du SMA sont suffisants en droit pour qu'il s'acquitte de son obligation légale. Je m'empresse d'ajouter que ce n'est pas parce que j'entretiens un doute quelconque à propos de l'intégrité du décideur, mais simplement parce que les citoyens n'ont pas à accepter de confiance que des formules passe-partout de ce genre suppléent à une démonstration que le décideur a bel et bien pris en considération les principaux éléments de preuve soumis.

[97] À la fin de ses motifs, le SMA traite de nouveau de la preuve en déclarant que, comme l'ensemble de cette dernière se présente sous forme documentaire, il est aussi bien placé que la RMC pour l'interpréter. Il ajoute que la RMC a interprété «les documents» (et il entend clairement par là tous les éléments documentaires de l'affaire) pour conclure qu'il y avait eu infraction à l'article 49, tandis qu'en ce qui le con-

ments.”

[98] In my opinion, the adequacy of the ADM's analysis of the evidence submitted by the applicants must depend to a large extent on the statements that I have set out in the previous paragraph and the cogency of the evidence in question. This is why both Mr. Marshall and Ms. Potter carefully took me through the evidence, which Mr. Marshall submitted included admissions on behalf of Tyler that it was the beneficial owner of the MK-RIM claims, and which Ms. Potter said were “subject to interpretation”, ambiguous and merely circumstantial.

[99] I need not go through and make a detailed assessment of this evidence for the purpose of these reasons. I would say, however, that even if it falls short of being the series of unequivocal admissions that Mr. Marshall claimed that it was, the quantity and cogency of the evidence submitted by the applicants make it sufficiently compelling as to require much more analysis than is provided in the ADM's reasons. This is particularly so because, apart from Mr. Warner's statutory declaration, the only evidence supporting the ADM's crucial finding of fact were assertions by representatives of Golden Rule and Tyler, the interested parties.

[100] Nor do I think that the ADM can be excused from having to deal more explicitly with the conflicting evidence by the fact that both Mr. Marshall and Ms. Comeau for the applicants, and Ms. Potter for the respondents, had made written submissions outlining their interpretations of the relevant documents. The applicants are entitled as a matter of fairness to be told more than, in effect, “I preferred the respondents' interpretation to yours.”

[101] In addition, the institutional resources available to the Minister or the designated decision maker, and the relative rarity of section 84 reviews, mean that it cannot plausibly be suggested that to require more detailed reasons than were provided here would impose an undue burden on the decision maker or cause unsupportable delays.

cerne [TRADUCTION] «[s]on interprétation des documents est différente».

[98] Selon moi, la pertinence de l'analyse que le SMA a faite de la preuve soumise par les demandereses dépend dans une large mesure des déclarations que j'ai exposées au paragraphe qui précède, ainsi que de la force de cette preuve. C'est la raison pour laquelle tant M^e Marshall que M^e Potter m'ont soigneusement exposé la preuve, qui, selon M^e Marshall, comportait des aveux de Tyler qu'elle était le propriétaire bénéficiaire des claims MK-RIM, et qui, d'après M^e Potter, était [TRADUCTION] «soumis à interprétation», ambigus et simplement circonstanciels.

[99] Point n'est besoin de passer en revue cette preuve et de l'évaluer en détail pour les fins des présents motifs. Je dirai toutefois que même si l'on est loin de la série d'aveux non équivoques dont parle M^e Marshall, la quantité et la force des éléments de preuve soumis par les demandereses sont telles qu'elles nécessitent une analyse nettement plus approfondie que celle qu'en fait le SMA dans ses motifs. En effet, si l'on excepte la déclaration solennelle de M. Warner, la seule preuve qui étaye la conclusion de fait cruciale du SMA ce sont les affirmations des représentants de Golden Rule et de Tyler, les parties intéressées.

[100] Je ne crois pas non plus que l'on puisse dispenser le SMA d'avoir à traiter plus explicitement des preuves contradictoires parce que M^e Marshall et M^e Comeau, qui représentent les demandereses, et M^e Potter, qui représente les défenderesses, ont formulé des observations écrites où ils exposent l'interprétation qu'ils font des documents pertinents. Les demandereses ont droit, par souci d'équité, à ce qu'on leur dise davantage que simplement: [TRADUCTION] «j'ai préféré l'interprétation des défenderesses à la vôtre».

[101] En outre, vu les ressources institutionnelles dont dispose le ministre, ou le décideur désigné, et la rareté relative des révisions effectuées en vertu de l'article 84, on ne saurait sérieusement prétendre qu'exiger des motifs plus détaillés que ceux qui ont été fournis en l'espèce imposerait au décideur un fardeau excessif ou occasionnerait des délais intolérables.

[102] To conclude, I find that the ADM erred in law by failing to provide adequate reasons for his decision.

The Statutory Interpretation Issues

[103] In the event that I am wrong in my conclusion on the issues that I have already considered, I should also deal with the applicants' contentions that the ADM erred in law by basing his decision on a misinterpretation of the words "any interest" in paragraph 49(1)(a), and "controlled" in paragraph 49(1)(b) of the Regulations.

Issue 4:

[104] Did the ADM err in concluding that Golden Rule did not acquire a beneficial interest in the MK-RIM claims in breach of paragraph 49(1)(b) because it was "controlled" by Tyler?

[105] I can deal in short order with this issue. I agree with the ADM's conclusion that if, as he found, Golden Rule is the beneficial owner of the MK-RIM mineral claims, then whether or not Tyler "controlled" Golden Rule is not material for the purpose of determining if the claims were recorded in violation of paragraph 49(1)(b) of the Regulations. This is because, as he pointed out, the paragraph only forbids the holder of a claim at the time that it lapsed from having the claim or any part thereof "recorded . . . in the name of any corporation controlled by him." At all relevant times, Mr. Warner was the recorded owner of the claims, and he was not a "corporation controlled by" Tyler.

[106] It may have been an oversight on the part of the drafters of the Regulation not to have prohibited the former owner of a lapsed claim from having the beneficial ownership of the restaked claims vested in a corporation that it controlled. However, since paragraph 49(1)(a) precludes a former owner from having a legal or beneficial interest in the claim, I am not prepared to say that, when a bare nominee is the recorded owner of a claim, the claim is thereby

[102] Cela étant dit, je conclus que le SMA a commis une erreur de droit en négligeant de motiver convenablement sa décision.

Les questions d'interprétation législative

[103] Au cas où je me serais trompé dans la conclusion que j'ai tirée sur les questions que j'ai déjà analysées, je traiterai également des prétentions des demanderesse selon lesquelles le SMA a commis une erreur de droit en fondant sa décision sur une interprétation erronée des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit», à l'alinéa 49(1)a), et «contrôlée», à l'alinéa 49(1)b) du Règlement.

Point n° 4:

[104] Le SMA a-t-il commis une erreur en concluant que Golden Rule n'avait pas acquis un intérêt bénéficiaire à l'égard des claims MK-RIM en violation de l'alinéa 49(1)b) parce qu'elle était «contrôlée» par Tyler?

[105] Voilà une question à laquelle il est possible de répondre succinctement. Je souscris à la conclusion du SMA selon laquelle si, comme il l'a conclu, Golden Rule est le propriétaire bénéficiaire des claims miniers MK-RIM, le fait de savoir si Tyler «contrôlait» ou non Golden Rule importe peu pour ce qui est de déterminer si les claims ont été enregistrés en violation de l'alinéa 49(1)b) du Règlement. En effet, comme l'a fait remarquer le SMA, cette disposition interdit seulement au détenteur d'un claim, lorsque ce claim est devenu périmé, de «faire enregistrer ce claim ou une partie de claim [. . .] au nom d'une société contrôlée par lui». Pendant toute la période en cause, M. Warner était le détenteur enregistré des claims, et n'était pas une «société contrôlée» par Tyler.

[106] C'est peut-être par mégarde que les rédacteurs du Règlement n'interdisent pas à l'ancien détenteur d'un claim périmé de faire en sorte que la propriété bénéficiaire des claims rejalonnés soit dévolue à une société contrôlée par lui. Toutefois, étant donné que l'alinéa 49(1)a) empêche un ancien détenteur de posséder un intérêt légal ou bénéficiaire à l'égard du claim, je ne suis pas disposé à dire que lorsqu'un simple mandataire est le détenteur enregistré d'un

recorded in the name of the corporation that has the beneficial ownership, even though the beneficial owner may be entitled to call for the transfer of the legal title of the claim and have it recorded in its name.

[107] In view of my conclusion on this issue, I will not consider whether the ADM was correct in law to define “control” as limited to the legal control of a corporation.

Issue 5:

[108] Did the ADM err in law by interpreting the words “any interest” in paragraph 49(1)(a) as limited to a legal or equitable proprietary interest in the claim or any part thereof?

[109] Counsel referred me to several authorities for statements about the general approaches adopted by courts to the interpretation of legislation. Let me say at the outset that in most statutory contexts, including regulatory regimes such as this, a purposive or functional approach is nowadays the dominant approach to the interpretation of legislation. That is, in choosing between competing interpretations of a word or phrase, the court should consider the possible consequences of selecting one rather than the other, and ask which is more likely to further the purposes of the legislative scheme.

[110] This purposive or “pragmatic and functional” approach is to be tempered by interpreting the words in the context of the statute as a whole, and the grammatical and syntactical structures; by not attributing to words or phrases meanings that are outside the range of meaning that they are generally understood to be capable of bearing; and by ensuring that individual rights that have always been highly valued by the law, even if not included in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, are not curtailed or removed without statutory language that can be said clearly to contem-

claim, celui-ci est de ce fait enregistré au nom de la société qui détient la propriété bénéficiaire, et ce, même si le propriétaire bénéficiaire peut avoir le droit d'exiger le transfert du titre de propriété légal du claim et de le faire enregistrer à son nom.

[107] Compte tenu de ce que j'ai conclu sur cette question, je n'examinerai pas la question de savoir si le SMA a eu raison en droit de définir le «contrôle» comme étant seulement le contrôle légal d'une société.

Point n° 5:

[108] Le SMA a-t-il commis une erreur de droit en indiquant que les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit», à l'alinéa 49(1)a), désignent exclusivement un intérêt propriétaire reconnu par la loi ou en *equity* à l'égard du claim ou d'une partie de ce dernier?

[109] Les avocats m'ont renvoyé à plusieurs sources où l'on traite des démarches générales qu'ont adoptées les tribunaux à l'égard de l'interprétation de la loi. Je tiens à dire au départ que dans la plupart des contextes législatifs, y compris les régimes réglementaires comme celui dont il est question en l'espèce, une démarche fondée sur l'objet visé ou fonctionnelle constitue à l'heure actuelle l'approche dominante en matière d'interprétation législative. C'est-à-dire qu'au moment de faire un choix entre deux interprétations contradictoires d'un mot ou d'une expression, le tribunal doit envisager les conséquences qu'il peut y avoir à opter pour une interprétation plutôt que pour l'autre, et se demander laquelle a le plus de chances de favoriser les objets du texte législatif.

[110] Il convient de tempérer l'approche dite fondée sur l'objet visé ou «pragmatique et fonctionnelle» en interprétant les mots en cause dans le contexte de la loi dans son ensemble, ainsi que des structures grammaticales et syntaxiques, en n'attribuant pas à des mots ou à des expressions des sens qui débordent le cadre de ceux qu'ils ont en général, ainsi qu'en s'assurant que des droits individuels auxquels la loi a toujours accordé une grande importance, même s'ils ne sont pas inclus dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, ne sont pas restreints ou exclus sans

plate this possibility.

[111] I approach paragraph 49(1)(a) within this interpretative framework. In my opinion, the ADM was on the right track when he started to formulate his answer to the question of whether Tyler had “any interest” in the MK-RIM claims as follows:

To answer this question I must determine what constitutes any interest. This concept of an(y) interest is very broad. The interest could be as significant as ownership in the claim or as minor as expressing an interest in the claim. The former is certainly within the realm contemplated by paragraph 49(1)(a), the latter obviously not. The problem is where to draw the line.

[112] However, without adverting to the regulatory scheme of which paragraph 49(1)(a) is an important component, but after quoting from the *Concise Oxford Dictionary* and *Black’s Law Dictionary* he concluded:

In this fact situation, the proper interpretation of the word ‘interest’ is one which denotes a right of ownership. This means that Tyler must have had some legal or equitable right to the mineral claims, a right that could be enforced in a court of law.

[113] In my view, it was an error of law so to confine the words “any interest.” I fail to see how the selection of this meaning from the range of meanings that the word can bear furthers the policy of subsection 49(1). The purpose of subsection 49(1) is to support the statutory policy inherent in the “representation work” requirements which are the price of retaining a mineral claim. Paragraph 49(1)(a) does this by preventing the circumvention of the policy prohibiting the accumulation of unexplored mineral claims to the exclusion of others who may be willing to make the investment necessary to develop whatever potential the claim may have, to the benefit of the regional economy and the greater public interest.

[114] Companies with interlocking boards of directors and common management teams may fairly

qu’il existe des dispositions législatives qui envisagent clairement cette éventualité.

[111] C’est dans ce contexte interprétatif que j’aborde l’alinéa 49(1)a). Selon moi, le SMA était sur la bonne voie lorsqu’il a commencé à formuler comme suit sa réponse à la question de savoir si Tyler détenait «un intérêt de quelque nature que ce soit» à l’égard des claims MK-RIM:

[TRADUCTION] Pour répondre à cette question, je dois déterminer ce qui constitue un intérêt de quelque nature que ce soit. Le concept est fort vaste. L’intérêt peut être aussi important que la propriété du claim ou aussi négligeable que l’expression d’un intérêt à l’égard de ce dernier. Le premier tombe certainement sous le coup de l’alinéa 49(1)a), le second manifestement pas. Le problème est de savoir où faire la distinction.

[112] Cependant, sans se reporter au régime réglementaire dont l’alinéa 49(1)a) constitue un élément important, mais après avoir cité le *Concise Oxford Dictionary* et le *Black’s Law Dictionary*, il a conclu ce qui suit:

[TRADUCTION] Dans cette situation de fait, l’interprétation juste du mot «intérêt» est celle qui dénote l’existence d’un droit de propriété. Cela signifie que Tyler a dû détenir un droit reconnu par la loi ou en *equity* à l’égard des claims miniers, un droit que l’on pourrait faire valoir dans une cour de justice.

[113] À mon avis, c’était une erreur de droit que de limiter de la sorte les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit». Je ne vois pas comment le fait de choisir ce sens-là parmi toute la gamme de sens possibles favorise l’objectif du paragraphe 49(1). Ce dernier vise à soutenir l’objectif législatif inhérent aux exigences des «travaux obligatoires», qui sont le prix à payer pour conserver un claim minier. L’alinéa 49(1)a) le fait en empêchant de contourner la règle qui interdit d’accumuler des claims miniers inexplorés à l’exclusion d’autres entités qui pourraient être disposées à faire l’investissement nécessaire pour exploiter le potentiel, quel qu’il soit, du claim en question, au profit de l’économie de la région et de l’intérêt supérieur du public.

[114] Les sociétés dotées de conseils d’administration à structure mixte et d’équipes de direction com-

readily avoid the expenditure of exploration funds by shuffling the legal and beneficial interests in the claims among them and their nominees. A broader interpretation of the words, “any interest”, that is informed both by the underlying policy and commercial realities, would also go a long way to closing the limitation in the scope of paragraph 49(1)(b) that the ADM noted in his reasons for decision.

[115] Finally, I must consider whether either the text of the Regulations, or other considerations, indicate that a narrower meaning should be ascribed to the words “any interest” than that suggested by a purposive approach to their interpretation.

[116] Ms. Potter argued that, since the failure to comply with section 49 would result in the cancellation of a claim, which is the loss of a proprietary right, it was a penal provision and any ambiguity in its meaning should accordingly be resolved in favour of the individual.

[117] The simple answer to this is that section 49 is not penal in nature: those in breach do not lose their claims as punishment for wrongful conduct. Rather, section 49 is part of a regulatory scheme designed to encourage the development of mineral resources in order that they may provide employment and otherwise enrich the region and Canada’s economy. Moreover, as Mr. Marshall pointed out, even penal statutory provisions are nowadays construed with a view to their purpose, and only if ambiguities are not resolved by this approach are they to be construed narrowly: see, for example, *R. v. Hasselwander*, [1993] 2 S.C.R. 398, at pages 411-415.

[118] Ms. Potter also argued that there is a presumption that whenever a word is used in more than one place in the same statute, it is to be given the same meaning. She drew my attention to the appearance of the words “any interest” in subsections 8(4) [as am. by

munes peuvent éviter assez facilement la dépense qu’occasionnent les fonds d’exploration en remaniant entre eux et leurs mandataires les intérêts légaux et bénéficiaires à l’égard des claims. Une interprétation plus large des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit», qui serait éclairée à la fois par l’objectif sous-jacent et les réalités commerciales, contribuerait dans une large mesure à faire disparaître la limite de portée de l’alinéa 49(1)b) que le SMA a signalée dans ses motifs de décision.

[115] Enfin, il me faut examiner si le texte du Règlement, ou d’autres considérations, indiquent qu’il convient d’attribuer aux mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» un sens plus restreint que celui auquel donne lieu une démarche interprétative fondée sur l’objet visé.

[116] M^e Potter a fait valoir qu’étant donné que le défaut de se conformer à l’article 49 entraînerait l’annulation d’un claim, c’est-à-dire la perte d’un droit propriétél, il s’agit d’une disposition de nature pénale, et toute ambiguïté quant à son sens devrait donc être tranchée en faveur de l’individu.

[117] La réponse toute simple à cet argument est que l’article 49 n’est pas de nature pénale: ceux qui y contreviennent ne perdent pas leur claim en guise de punition pour s’être conduits de manière répréhensible. L’article 49 fait plutôt partie d’un régime réglementaire conçu pour encourager l’exploitation de ressources minières afin que ces dernières puissent procurer des emplois et ainsi enrichir la région et l’économie canadienne. En outre, comme l’a fait remarquer M^c Marshall, même les dispositions législatives de nature pénale sont de nos jours interprétées en tenant compte de leur objet, et ce n’est que dans les cas où cette démarche ne règle pas les ambiguïtés qu’il faut les interpréter de manière restrictive: voir, par exemple, *R. c. Hasselwander*, [1993] 2 R.C.S. 398, aux pages 411 à 415.

[118] M^e Potter a fait valoir aussi qu’il existe une présomption selon laquelle chaque fois qu’on utilise un mot à plus d’un endroit dans la même loi, c’est le même sens qu’il faut lui donner. Elle a attiré mon attention sur l’aspect du mot «intérêt» au paragraphe

SOR/97-117, s. 1], and 62(2) and (5) [as am. by SOR/88-9, s. 20] of the Regulations where, she said, it is quite clear that they refer to proprietary interests. Indeed, since these provisions concern the transfer of a claim or any interest therein, she may well be right.

[119] However, the “single meaning” presumption does not trump all other considerations. Thus, if a pragmatic and functional, or purposive interpretation leads to the conclusion that the meaning of the same word should be interpreted differently depending on the contexts in which it is used, even within the same statute, the “single meaning” presumption is surely rebutted.

[120] Moreover, since the context of subsections 8(4), and 62(2) and (5) so clearly indicates that the words mean “proprietary interests”, the presumption that they are intended to have the same meaning elsewhere in the Regulations is much weakened. See, generally, the discussion in Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. (Butterworths, 1994), at pages 163-168, especially pages 167-168.

[121] Lastly, it may be said, the need for certainty in the law militates in favour of interpreting the words “any interest” in a manner that enables individuals to plan transactions knowing precisely what kinds of interest will, and will not, disqualify them under paragraph 49(1)(a).

[122] It is true, as the ADM noted in his reasons, that if the meaning of “any interest” is not restricted to legal or equitable interests in property, then it will be difficult to know where to draw the line along the range of meanings that these words may reasonably bear. This is a task that should be left principally to the administrative officials who regulate mining through the *Canada Mining Regulations*: the role of the court is to ensure that the words are not misinterpreted, nor applied unreasonably: *Canada (Director of Investigation & Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748.

8(4) [mod par DORS/97-117, art. 1] et aux paragraphes 62(2) et (5) [mod. par DORS/88-9, art. 20] du Règlement où, dit-elle, il est bien évident qu’il se rapporte à des intérêts propriétaires. En fait, comme ces dispositions sont liées au transfert d’un claim ou d’un intérêt quelconque à l’égard de ce dernier, il est fort possible qu’elle ait raison.

[119] Cependant, cette présomption de l’«unicité de sens» ne l’emporte pas sur toutes les autres considérations. C’est donc dire que lorsqu’une interprétation pragmatique et fonctionnelle, ou fondée sur l’objet visé, amène à conclure qu’un même mot devrait être interprété différemment selon le contexte dans lequel il est employé, et ce, même au sein de la même loi, la présomption de l’«unicité de sens» est certainement réfutée.

[120] En outre, étant donné qu’il ressort clairement du contexte des paragraphes 8(4) et 62(2) et (5) que les mots veulent dire «intérêts propriétaires», la présomption selon laquelle ils sont destinés à avoir le même sens ailleurs dans le Règlement perd nettement de sa force. Voir, de façon générale, l’exposé fait dans Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd. (Butterworths, 1994), aux pages 163 à 168, et surtout 167 et 168.

[121] Enfin, peut-on dire, le besoin de certitude en droit milite en faveur d’une interprétation des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» qui permette aux intéressés de planifier des transactions en sachant précisément quels types d’intérêt les exclura, et non, en vertu de l’alinéa 49(1)a).

[122] Il est vrai, comme le fait remarquer le SMA dans ses motifs, que si le sens des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» ne se limite pas aux intérêts reconnus par la loi ou par l’*equity* à l’égard d’un bien, il sera dans ce cas difficile de savoir où faire la distinction dans la vaste gamme de sens que ces mots peuvent avoir raisonnablement. Il s’agit là d’une tâche qu’il convient de laisser principalement au soin des agents administratifs qui réglementent le secteur minier par l’entremise du *Règlement sur l’exploitation minière au Canada*; le rôle de la cour consiste à s’assurer que les mots ne sont pas mal

interprétés, ou appliqués de manière déraisonnable: *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748.

[123] In the context of this scheme, it seems to me that legal certainty should not be purchased at the expense of effective regulation, and this would surely be the result of limiting the words in the manner proposed by the ADM. On an application for judicial review it would not be fruitful for me to attempt to provide a comprehensive definition of the meaning of the words “any interest”. However, I can say that they should be applied case by case, possibly with the benefit of guidelines published by the Minister, so as to ensure as far as possible that the underlying purposes of the statutory scheme are not undermined by imaginative commercial or corporate arrangements designed to minimize or avoid the expense of investing in exploration that the legislation requires as the price for retaining a claim to the exclusion of other prospectors.

[124] In conclusion, I find that the ADM erred in law in equating the meaning of the words “any interest” to legal or equitable rights enforceable in the courts. Counsel did not suggest that I should review the ADM’s interpretation by any standard other than that of correctness.

G. RELIEF

[125] Counsel asked me to provide as much guidance in the relief that I granted as was compatible with ensuring that I did not usurp the exercise of powers and the making of decisions that are the statutory responsibility of the person charged with conducting the section 84 review.

[126] Bearing these considerations in mind, I grant the following relief:

(i) The decision of the Assistant Deputy Minister dated November 20, 1997 is set aside and the decision of the Supervising Mining Recorder dated May 10,

[123] Dans le contexte de ce système, il me semble qu’il ne faut pas que la certitude légale s’acquière au détriment d’une réglementation efficace, et c’est certainement ce qui arriverait si l’on restreignait les mots comme le propose le SMA. Dans une demande de contrôle judiciaire, il ne serait pas fructueux que je tente de définir de manière exhaustive le sens des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit». Je peux cependant dire qu’il faut les appliquer au cas par cas, en s’appuyant peut-être sur des directives publiées par le ministre, de manière à s’assurer le plus possible que les objectifs sous-jacents du texte législatif ne sont pas minés par des mécanismes commerciaux ou organisationnels imaginatifs, conçus pour amoindrir ou éviter les coûts d’investissement dans des travaux d’exploration prescrits par la loi comme prix à payer pour conserver un claim à l’exclusion d’autres prospecteurs.

[124] Cela étant dit, je conclus que le SMA a commis une erreur de droit en assimilant le sens des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» à des droits reconnus par la loi ou par l’*equity* qu’il est possible de faire valoir devant les tribunaux. Les avocats n’ont pas suggéré que j’examine l’interprétation du SMA en fonction d’un critère autre que celui de l’exactitude.

G. MESURE DE REDRESSEMENT

[125] Les avocats m’ont demandé de fournir, dans la mesure de redressement que j’accorderais, le plus de conseils possibles, sans usurper les attributions et le pouvoir décisionnel conférés à la personne chargée de procéder à la révision prévue à l’article 84.

[126] Compte tenu de ces faits, j’accorde la mesure de redressement qui suit:

i) la décision du sous-ministre adjoint datée du 20 novembre 1997 est annulée, et celle du registraire minier en chef datée du 10 mai 1997 est rétablie, à

1997 is restored, unless or until it is reversed as a result of another ministerial review;

(ii) The matter is remitted for redetermination by the Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development or her delegate, other than Mr. James Moore, the Assistant Deputy Minister who conducted the review that has been the subject of this application; and

(iii) The review is to be conducted and the Regulations interpreted in accordance with the reasons that I have given for my decision.

[127] For these reasons this application for judicial review is granted.

moins ou jusqu'à ce qu'elle soit annulée à la suite d'une autre révision ministérielle;

ii) l'affaire est renvoyée pour qu'une nouvelle décision soit rendue par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ou son délégué, à l'exception de M. James Moore, le sous-ministre adjoint qui a procédé à la révision sur laquelle portait la présente demande;

iii) il doit être procéder à la révision et à l'interprétation du Règlement en accord avec les motifs qui étaient ma décision.

[127] Pour ces motifs, la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie.