

A-178-99

Golden Rule Resources Ltd. and Inukshuk Capital Ltd. (Appellants)

v.

Gerle Gold Ltd. and SouthernEra Resources Limited (Respondents)**INDEXED AS: GERLE GOLD LTD. v. GOLDEN RULE RESOURCES LTD. (C.A.)**

Court of Appeal, Décary, McDonald and Malone J.J.A. — Vancouver, September 12; Ottawa, September 25, 2000.

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Appeal from F.C.T.D. decision allowing application for judicial review from decision of Assistant Deputy Minister (ADM) allowing application for ministerial review pursuant to Canada Mining Regulations — As no privative clause, ADM not tribunal with specialized expertise, interpretation of “any interest” in s. 49 question of law with broad application, F.C.T.D. Judge applied appropriate standard of review, i.e. correctness — ADM not erring in exercise of discretion in denying cross-examination on statutory declaration — Respondents twice providing detailed written submissions on issues, including admissibility of declaration, probative value, without suggesting need for cross-examination to effectively make case — Establishing effective means of presenting argument without cross-examination — Request for cross-examination at rebuttal stage outside statutory scheme, out of time — S. 84 restricting right of rebuttal to information not already of public record — Declaration before Minister, parties from outset — F.C.T.D. Judge erred in substituting his weighing of factors for that of ADM who recognized, exercised discretion after taking into account relevant factors, providing parties with opportunity to respond — Reasons for ADM’s decision inadequate to meet s. 84 obligation to advise in writing of final decision with reasons — Respondents’ evidence sufficiently compelling as to require more analysis than provided — Key findings of fact based on declaration without reference to other documentary evidence submitted.

A-178-99

Golden Rule Resources Ltd. et Inukshuk Capital Ltd. (appelantes)

c.

Gerle Gold Ltd. et SouthernEra Resources Limited (intimées)**RÉPERTORIÉ: GERLE GOLD LTD. c. GOLDEN RULE RESOURCES LTD. (C.A.)**

Cour d’appel, juges Décary, McDonald et Malone, J.C.A.—Vancouver, 12 septembre; Ottawa, 25 septembre 2000.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Appel d’une décision de la Section de première instance accueillant une demande de contrôle judiciaire visant une décision du sous-ministre adjoint (le SMA) qui avait accueilli la demande de révision ministérielle sous le régime du Règlement sur l’exploitation minière au Canada — Puisqu’il n’y a pas de clause privative, que le SMA n’est pas un tribunal possédant une expertise particulière et que l’interprétation de l’expression «un intérêt de quelque nature que ce soit» à l’art. 49 est une question de droit susceptible d’une vaste application, le juge de la Section de première instance a appliqué la norme de contrôle appropriée, à savoir celle de la décision correcte — Le SMA n’a pas commis d’erreur dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire lorsqu’il a rejeté la demande de contre-interrogatoire sur une déclaration solennelle — Les intimées ont présenté des observations écrites détaillées à deux occasions sur les sujets en cause, y compris l’admissibilité de la déclaration et sa valeur probante, sans soulever la nécessité d’un contre-interrogatoire pour établir le bien-fondé de leurs prétentions — Les intimées avaient déterminé avoir suffisamment de moyens pour présenter leur argumentation sans contre-interrogatoire — La demande de contre-interrogatoire a été présentée à l’étape de la réfutation, hors du cadre juridique prévu par le règlement et hors délai — L’art. 84 du règlement limite le droit de réfutation à tout renseignement qui n’est pas du domaine public — La déclaration a été communiquée au ministre et aux parties dès le début — Le juge de première instance a commis une erreur en substituant son appréciation des facteurs à celle du SMA, qui avait reconnu et exercé son pouvoir discrétionnaire en tenant compte de facteurs pertinents et après avoir donné à toutes les parties l’occasion de répondre — Les motifs donnés pour la décision du SMA n’étaient pas adéquats et ne satisfaisaient pas à l’obligation visée à l’art. 84 de faire part de sa décision définitive, par écrit avec motifs à l’appui — La quantité et la force des éléments de preuve soumis par les intimées étaient telles qu’elles nécessitaient une analyse nettement plus approfondie que

Construction of Statutes — Canada Mining Regulations — S. 49(1)(a) prohibiting claim holder from relocating, having any interest in lapsed, cancelled recorded claim — Assistant Deputy Minister (ADM) correctly interpreting “any interest” as any legal, equitable right to claim — As “claim” defined as plot of land located or acquired in manner prescribed by Regulations, interest contemplated by s. 49(1)(a) “interest in land” — “Interest” defined in Black’s Law Dictionary as most general term to denote right, claim, title, legal share in something — Interpretation supported by French version; also by narrow approach in s. 49(1)(b), disqualifying holder of lapsed, cancelled recorded claim from having claim recorded in his name or in name of corporation controlled by him — Little sense to allow person under s. 49(1)(b) to have claim recorded by corporation of which important shareholder, yet disqualify person under s. 49(1)(a) because having any interest in claim — That interest proprietary also supported by introductory words of s. 49(1): “subject to section 50” — S. 50 referring to “personal property” — S. 49 clearly intended to disqualify only those keeping some form of proprietary interest in claim.

This was an appeal from an order of a Trial Division Judge allowing an application for judicial review from a decision of the Assistant Deputy Minister (ADM) allowing an application for ministerial review pursuant to *Canada Mining Regulations*, section 84 and overturning a decision by the Supervising Mining Recorder cancelling the recording of mineral claims in the name of Boyd Warner. Regulations, paragraph 49(1)(a) prohibits the holder of a lapsed or cancelled recorded claim from relocating or having any interest in the claim. The ADM concluded that “any interest” denotes a legal or equitable right to the mineral claims that could be enforced in a court of law. The Trial Division Judge was satisfied that “any interest” meant less than a legal or equitable interest in property, but he did not define it.

The issues were: (1) what was the correct standard of review of the ADM’s decision; (2) whether the ADM erred

celle qu’en a fait le SMA — Principales conclusions de fait fondées sur la déclaration sans mention des autres éléments de preuve documentaire qui avaient été produits.

Interprétation des lois — Règlement sur l’exploitation minière au Canada — L’art. 49(1)a interdit au détenteur d’un claim enregistré qui devient périmé ou est annulé de relocaliser ce claim ou d’y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit — Le sous-ministre adjoint (SMA) a correctement interprété les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» comme un droit reconnu par la loi ou en equity à l’égard des claims miniers — Puisque le mot «claim» est défini comme une parcelle de terrain située ou acquise de la façon prescrite par le présent règlement, l’intérêt visé par l’art. 49(1)a est un «intérêt foncier» — Le Black’s Law Dictionary définit le mot «interest» comme le terme le plus général qui puisse être employé pour signifier un droit, une réclamation, un titre ou une participation légale à l’égard de quelque chose — Cette interprétation est appuyée par la version française ainsi que par l’approche étroite adoptée à l’art. 49(1)b, excluant le détenteur d’un claim enregistré qui devient périmé ou est annulé de la possibilité de faire enregistrer ce claim à son nom ou au nom d’une société contrôlée par lui — Il ne serait pas logique de permettre à une personne, sous le régime de l’art. 49(1)b, de faire enregistrer un claim par une société dont elle est un actionnaire important et d’exclure cette même personne sous le régime de l’art. 49(1)a parce qu’elle y détiendrait un intérêt de quelque nature que ce soit — Que l’intérêt soit propriétaire est en outre appuyé par les premiers mots de l’art. 49(1): «sous réserve de l’article 50». — L’art. 50 parle de «biens personnels» — Le libellé même de l’art. 49(1) révèle clairement une intention de n’exclure que les détenteurs qui ont conservé quelque forme d’intérêt propriétaire dans le claim.

Appel est interjeté d’une ordonnance d’un juge de la Section de première instance accueillant une demande de contrôle judiciaire visant une décision du sous-ministre adjoint (le SMA) ayant accueilli la demande de révision ministérielle, présentée sous le régime de l’article 84 du *Règlement sur l’exploitation minière au Canada*, et annulé une décision rendue par la registraire minière en chef (RMC) laquelle avait annulé l’enregistrement des claims miniers au nom de Boyd Warner. L’alinéa 49(1)a du Règlement interdit au détenteur d’un claim enregistré qui devient périmé ou est annulé de relocaliser le claim ou d’y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit. Le SMA a conclu que le mot «intérêt» dénote l’existence d’un droit reconnu par la loi ou en equity à l’égard des claims miniers que l’on pourrait faire valoir dans une cour de justice. Le juge de première instance était convaincu que les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» signifient une réalité moindre qu’un intérêt reconnu par la loi ou par l’equity à l’égard d’un bien, mais il ne l’a pas définie.

Les questions en litige étaient les suivantes: 1) Quelle était la norme de contrôle adéquate de la décision du SMA?

in law in his interpretation of “any interest” in section 49; (3) whether the ADM breached the duty of fairness in refusing to exercise his discretion to permit the respondents to cross-examine Boyd Warner on his statutory declaration; and (4) whether the reasons for the ADM’s decision were sufficient.

Held, the ADM’s decision should be set aside and the matter remitted to the Minister or her delegate for redetermination *de novo* in accordance with these reasons for judgment.

(1) The proper standard of review must be determined by the presence or absence of privative clauses, the existence of statutory appeal rights, the degree of specialization or expertise of the decision maker, the purpose of the statute and the nature of the question under review. Expertise is the most important of the factors that a court must consider in settling on a standard of review. Given that there is no privative clause, the ADM is not a tribunal with particular expertise, and the interpretation of “any interest” in section 49 is a question of law with broad application, the Trial Division Judge applied the appropriate standard of review, that of correctness.

(2) The words “have any interest in the claim” found in paragraph 49(1)(a) have the restrictive meaning given to them by the ADM, i.e. have any legal or equitable right to the claim. The word “claim” is defined in the Regulations as “a plot of land located or acquired in the manner prescribed by these Regulations”. The “interest” that is contemplated by paragraph 49(1)(a) is therefore an “interest in land”. *Black’s Law Dictionary* defines “interest” as the most general term to denote a right, claim, title, or legal share in something. “Any” does not modify the nature of the “interest” to which it refers, but merely denotes the intention to capture all possible forms of proprietary interest in land. This interpretation is supported by the French version of section 49. The words “*de quelque nature que ce soit*”, when attached to the word “*intérêt*” cannot but mean holding or possession by any means and is meant to cover all forms of interest in land recognized at common law. It is also supported by the narrow approach taken in paragraph 49(1)(b) which only disqualifies the former holder of a lapsed or cancelled recorded claim from having the claim recorded in his name or “in the name of any corporation controlled by him”. It would make little sense to allow a person under paragraph 49(1)(b) to have a claim recorded by a corporation of which he is an important shareholder, and yet to disqualify that same person under paragraph 49(1)(a) because he could be said to have “any interest in the claim”. The link between “any interest in the claim” and proprietary interest is further supported by the introductory words of subsection 49(1) i.e. “Subject to section 50.” Section 50 refers to “personal property” that can be removed from the claim. Subsection 49(1) is clearly intended to disqualify only

2) Le SMA a-t-il commis une erreur de droit dans son interprétation des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» de l’article 49? 3) Le SMA a-t-il manqué à l’obligation d’agir équitablement en refusant d’exercer son pouvoir discrétionnaire de permettre aux intimées de contre-interroger Boyd Warner sur sa déclaration solennelle? 4) Les motifs de la décision du SMA étaient-ils suffisants?

Arrêt: la décision du SMA devrait être annulée et l’affaire devrait être renvoyée devant le ministre ou son délégué pour révision *de novo* en accord avec les présents motifs du jugement.

1) La norme appropriée est fonction de la présence ou de l’absence de clauses privatives, de l’existence de droits d’appel prévus par la loi, du degré de spécialisation ou d’expertise du décideur, de l’objet de la loi et de la nature de la question visée par le contrôle. L’expertise est le facteur le plus important qu’une cour doit examiner pour arrêter la norme de contrôle applicable. Puisqu’il n’y a pas de clause privative, que le SMA n’est pas un tribunal possédant une expertise particulière et que l’interprétation de l’expression «un intérêt de quelque nature que ce soit» à l’article 49 est une question de droit susceptible d’une vaste application, le juge de première instance a appliqué la norme de contrôle appropriée, à savoir celle de la décision correcte.

2) Les mots «y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit» qui figurent à l’alinéa 49(1)a) ont le sens restrictif que leur a donné le SMA, à savoir détenir un droit reconnu par la loi ou en *equity* à l’égard du claim. Le mot «claim» est défini dans le règlement comme «une parcelle de terrain située ou acquise de la façon prescrite par le présent règlement.» L’«intérêt» visé par l’alinéa 49(1)a) est par conséquent un «intérêt foncier». Le *Black’s Law Dictionary* définit le mot «*interest*» comme le terme le plus général qui puisse être employé pour signifier un droit, une réclamation, un titre ou une participation légale à l’égard de quelque chose. Le mot anglais «*any*» ne modifie pas la nature du mot «*interest*» auquel il se rattache, mais il ne fait qu’indiquer l’intention d’englober toutes les formes possibles d’intérêt foncier propriétaire. Cette interprétation est appuyée par la version française de l’article 49. Les mots «de quelque nature que ce soit», lorsqu’ils se rapportent au mot «intérêt», ne peuvent signifier autre chose que garder ou tenir en sa possession par tout moyen, et visent à couvrir toutes les formes d’intérêt foncier reconnues en common law. Elle est aussi appuyée par l’approche étroite adoptée à l’alinéa 49(1)b), lequel n’exclut que le détenteur antérieur d’un claim enregistré qui devient périmé ou est annulé de la possibilité de faire enregistrer ce claim à son nom ou «au nom d’une société contrôlée par lui». Il ne serait pas logique de permettre à une personne, sous le régime de l’alinéa 49(1)b), de faire enregistrer un claim par une société dont elle est un actionnaire important, et d’exclure cette même personne sous le régime de l’alinéa 49(1)a) parce qu’elle serait censée «y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit». Le lien entre «y détenir un intérêt de quelque nature

those holders who have kept some form of proprietary interest in the claim.

The restrictive interpretation adopted by the ADM is consistent with the use of the words "any interest" elsewhere in the Regulations.

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. That purpose can be achieved in different ways. The Regulations have focussed on some form of proprietary interest. They could have been directed at a wider form of interest, but they were not. Courts must not second-guess the means used by Cabinet to achieve a given purpose, particularly where the wider means proposed by the courts would not meet the test of legal certainty.

(3) The ADM did not err in the exercise of his discretion when he denied cross-examination on the Boyd Warner statutory declaration. The respondents twice provided detailed written submissions respecting all matters in issue, including the admissibility of the declaration and its probative value, without any suggestion of a need for cross-examination to effectively make their case. Thus the respondents established that there were effective means of presenting their argument without cross-examination. The request for cross-examination was outside the statutory scheme mandated by section 84 and was out of time. Section 84 restricts the right of rebuttal to "any information considered during his review that is not already of public record and that may be lawfully provided". The Warner declaration was before the Minister and the parties from the outset, but the request for cross-examination was made only at the rebuttal stage of the review.

The ADM had already exercised his discretion and decided against cross-examination when he noted that he had no powers to subpoena witnesses. The Trial Judge held that this indicated that the ADM thought that he could never accede to a request for cross-examination and thus he unlawfully failed to exercise his discretion. In judicial review, the reasons for decision of a tribunal should not be read microscopically. The ADM recognized and exercised his discretion taking into account relevant factors, and provided all parties with an ample opportunity to respond to all the material presented. The Trial Division Judge erred in substituting his weighing of the factors for that of the ADM.

que ce soit» et un intérêt propriétaire est en outre appuyé par les premiers mots du paragraphe 49(1), à savoir «Sous réserve de l'article 50». L'article 50 parle de «biens personnels» qui peuvent être enlevés du claim. Le paragraphe 49(1) révèle clairement une intention de n'exclure que les détenteurs qui ont conservé quelque forme d'intérêt propriétaire dans le claim.

L'interprétation restrictive adoptée par le SMA est compatible avec l'emploi des mots «un intérêt» ou «tout intérêt» ailleurs dans le règlement.

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. Cet objectif peut être atteint de différentes manières. Le règlement se concentre clairement sur une certaine forme d'intérêt propriétaire. Il aurait pu viser une forme d'intérêt plus vaste, mais tel n'est pas le cas. Les tribunaux ne doivent pas critiquer après coup les moyens auxquels le Cabinet a recours pour atteindre un objectif donné, tout particulièrement lorsque le moyen plus vaste proposé par les tribunaux ne satisfait pas au critère de la certitude légale.

3) Le SMA n'a pas commis d'erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a rejeté la demande de contre-interrogatoire sur la déclaration solennelle de Boyd Warner. Les intimées ont présenté des observations écrites détaillées à deux occasions sur tous les sujets en cause, y compris l'admissibilité de la déclaration et sa valeur probante, sans soulever la nécessité d'un contre-interrogatoire pour établir le bien-fondé de leurs prétentions. Les intimées ont ainsi déterminé avoir suffisamment de moyens pour présenter leur argumentation sans contre-interrogatoire. La demande d'un contre-interrogatoire a été présentée hors du cadre juridique prévu par l'article 84 et hors délai. L'article 84 limite le droit de réfutation à «tout renseignement considéré au cours de la révision de la question qui n'est pas du domaine public et qui peut être légalement communiqué». La déclaration de Warner a été communiquée au ministre et aux parties dès le début, mais la demande de contre-interrogatoire n'a été présentée qu'à l'étape de la réfutation.

Le SMA avait déjà exercé son pouvoir discrétionnaire et avait déjà décidé de ne pas permettre de contre-interrogatoire lorsqu'il a noté ne pas être habilité à citer des témoins à comparaître. Le juge de première instance a conclu que cela indique que le SMA croyait qu'il ne pouvait jamais accéder à une demande de contre-interrogatoire et qu'il a par conséquent omis à tort d'exercer son pouvoir discrétionnaire. Il faut, dans un contrôle judiciaire, éviter de lire au microscope les motifs de la décision d'un tribunal. Le SMA a reconnu et exercé son pouvoir discrétionnaire en tenant compte de facteurs pertinents et après avoir amplement donné à toutes les parties l'occasion de répondre aux documents présentés. Le juge de première instance a commis une erreur de droit en substituant son appréciation des facteurs à celle du SMA.

(4) The reasons given for the ADM's decision were inadequate to meet the statutory obligation under section 84 of the Regulations to "advise the applicant in writing of his final decision with reasons". The quantity and cogency of the evidence submitted by the respondents made it sufficiently compelling as to require much more analysis than was provided in the ADM's reasons, particularly with respect to key findings of fact eg. on whose behalf the mining claims were staked and recorded. These findings were based on the Warner declaration without reference to the other documentary evidence which had been submitted.

4) Les motifs donnés pour la décision du SMA n'étaient pas adéquats et ils ne satisfaisaient pas à l'obligation visée à l'article 84 du règlement de «fa[ir]e part de sa décision définitive, par écrit, au demandeur avec motifs à l'appui». La quantité et la force des éléments de preuve soumis par les intimées étaient telles qu'elles nécessitaient une analyse nettement plus approfondie que celle qu'en a fait le SMA dans ses motifs, particulièrement à l'égard des principales conclusions de fait au sujet des personnes pour le compte desquelles les claims avaient été jalonnés et enregistrés. Ces conclusions étaient fondées sur la déclaration de Warner sans mention des autres éléments de preuve documentaire qui avaient été produits.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Administrative Procedures Act (The), R.S.A. 1970, c. 2.
Canada Mining Regulations, C.R.C., c. 1516, ss. 2(1) "claim", 8(4) (as am. by SOR/97-117, s. 1), 49, 50, 56(1), 62(1),(2),(5) (as am. by SOR/88-9, s. 20), 84 (as am. *idem*, s. 26).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc., [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 50 Admin. L.R. (2d) 199; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565.

REFERRED TO:

Armstrong v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police), [1994] 2 F.C. 356; (1994), 73 F.T.R. 81 (T.D.).

AUTHORS CITED

Bilingual Lexicon of Legislative Terms, Toronto: Office of the Legislative Counsel, 1998.
Black's Law Dictionary, 7th ed. St. Paul, Minn.: West Group, 1999.
Grand Robert de la langue française: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, 2^e éd., Paris: Le Robert, 1989.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Administrative Procedures Act (The), R.S.A. 1970, ch. 2.
Règlement sur l'exploitation minière au Canada, C.R.C., ch. 1516, art. 2(1) «claim», 8(4) (mod. par DORS/97-117, art. 1), 49, 50, 56(1), 62(1),(2),(5) (mod. par DORS/88-9, art. 20), 84 (mod., *idem*, art. 26).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc., [1997] 1 R.C.S. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 50 Admin. L.R. (2d) 199; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; motifs modifiés [1998] 1 R.C.S. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565.

DÉCISION CITÉE:

Armstrong c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada), [1994] 2 C.F. 356; (1994), 73 F.T.R. 81 (1^{re} inst.).

DOCTRINE

Lexique bilingue des termes législatifs, Toronto: Bureau des conseillers législatifs, 1998.
Black's Law Dictionary, 7th ed. St. Paul, Minn.: West Group, 1999.
Grand Robert de la langue française: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, 2^e éd., Paris: Le Robert, 1989.

APPEAL from an order of a Trial Division Judge allowing an application for judicial review from a decision of the Assistant Deputy Minister allowing an application for ministerial review pursuant to *Canada Mining Regulations*, section 84 and overturning a decision by the Supervising Mining Recorder cancelling the recording of mineral claims in the name of Boyd Warner (*Gerle Gold Ltd. v. Golden Rule Resources Ltd.*, [1999] 2 F.C. 630; (1999), 18 Admin. L.R. (3d) 14; 163 F.T.R. 185 (T.D.)). The ADM's decision should be set aside and the matter remitted to the Minister or her delegate for redetermination *de novo* in accordance with these reasons for judgment.

APPEARANCES:

Lianne W. Potter for appellants.
John Marshall, Q.C. and *Mary E. Comeau* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Lianne Potter Law Corporation, Vancouver, for appellants.
Macleod Dixon, Calgary, for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MALONE J.A.:

I INTRODUCTION

[1] This is an appeal from an order of a Justice of the Trial Division sitting in Chambers issued on February 24, 1999 [[1999] 2 F.C. 630]. That order allowed the respondents' application for judicial review of a decision made by an Assistant Deputy Minister (the ADM), Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND). The ADM's decision allowed the application of the appellants for ministerial review pursuant to section 84 of the *Canada Mining Regulations* (the Regulations)¹ and overturned a decision dated May 10, 1996 by the Supervising Mining Recorder (SMR). The SMR decision had cancelled the recording of the MK1-15

APPEL d'une ordonnance d'un juge de la Section de première instance accueillant une demande de contrôle judiciaire visant une décision du sous-ministre adjoint ayant accueilli la demande de révision ministérielle, présentée sous le régime de l'article 84 du *Règlement sur l'exploitation minière au Canada*, et annulé une décision rendue par la registraire minière en chef laquelle avait annulé l'enregistrement des claims miniers au nom de Boyd Warner (*Gerle Gold Ltd. c. Golden Rule Resources Ltd.*, [1999] 2 C.F. 630; (1999), 18 Admin. L.R. (3d) 14; 163 F.T.R. 185 (1^{re} inst.)). La décision du SMA devrait être annulée et l'affaire devrait être renvoyée devant le ministre ou son délégué pour révision *de novo* en accord avec les présents motifs du jugement.

ONT COMPARU:

Lianne W. Potter pour les appelantes.
John Marshall, c.r. et *Mary E. Comeau* pour les intimées.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Lianne Potter Law Corporation, Vancouver, pour les appelantes.
Macleod Dixon, Calgary, pour les intimées.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE MALONE, J.C.A.:

I INTRODUCTION

[1] Appel est interjeté d'une ordonnance d'un juge de la Section de première instance siégeant en chambre rendue le 24 février 1999 [[1999] 2 C.F. 630]. L'ordonnance a accueilli la demande de contrôle judiciaire, présentée par les intimées, visant une décision du sous-ministre adjoint (le SMA) du ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien (MAINC). La décision du SMA avait accueilli la demande de révision ministérielle, présentée par les appelantes sous le régime de l'article 84 du *Règlement sur l'exploitation minière au Canada* (le Règlement)¹, et annulé une décision rendue le 10 mai 1996 par la registraire minière en chef (RMC). La décision de la

and R1M 1-24 mineral claims in the name of Boyd Warner.²

[2] According to the appellants, the decision of the learned Chambers Judge is said to contain four errors, namely:

(a) failing to apply the correct standard of review of the ADM's decision;

(b) deciding that the ADM erred at law in interpreting the words "any interest" in section 49 of the Regulations to mean a "legal or equitable right to the mineral claims enforceable in a court of law";

(c) deciding that the ADM breached the duty of fairness in refusing to exercise his discretion to permit counsel for the respondents to cross-examine Boyd Warner on his statutory declaration; and

(d) deciding that the reasons for the ADM's decision were not sufficient at law due to his failure to explicitly deal with particular aspects of evidence and the submissions of the parties.

II ANALYSIS

(A) Standard of Review

[3] In the *Southam* decision³ the Supreme Court of Canada found that the appropriate standards of review in Canada fall along a spectrum somewhere between correctness, at the more exacting end of the spectrum, and patent unreasonableness, at the more deferential end. The proper standard is to be determined *inter alia* by the presence or absence of privative clauses, the existence of statutory appeal rights, if any, the degree of specialization or expertise of the decision maker, the purpose of the statute and the nature of the question under review.

[4] With respect to the issue of the relative specialized knowledge or expertise of a decision maker, Iacobucci J. stated that expertise is "the most important of the factors that a court must consider in settling on a standard of review".⁴

RMC avait annulé l'enregistrement des claims miniers MK1-15 et R1M 1-24 au nom de Boyd Warner².

[2] Selon les appelantes, la décision du juge en chambre comporterait quatre erreurs, à savoir:

a) ne pas avoir appliqué la norme de contrôle adéquate de la décision du SMA;

b) avoir conclu que le SMA a commis une erreur de droit interprétant les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» de l'article 49 du Règlement comme un «droit reconnu par la loi ou en *equity* à l'égard des claims miniers qu'il est possible de faire valoir devant les tribunaux»;

c) avoir conclu que le SMA a manqué à l'obligation d'agir équitablement en refusant d'exercer son pouvoir discrétionnaire de permettre aux avocats des intimées de contre-interroger Boyd Warner sur sa déclaration solennelle;

d) avoir conclu que les motifs de la décision du SMA n'étaient pas suffisants en droit en raison de son défaut de traiter explicitement d'aspects particuliers de la preuve et des prétentions des parties.

II ANALYSE

A) La norme de contrôle

[3] Dans l'arrêt *Southam*³, la Cour suprême du Canada a conclu que la norme de contrôle appropriée au Canada peut se situer à un point donné, à l'intérieur d'un spectre, entre celle de la décision correcte, soit la norme exigeant le moins de retenue, et celle du caractère manifestement déraisonnable, soit la norme en exigeant le plus. La norme appropriée est notamment fonction de la présence ou de l'absence de clauses privatives, de l'existence de droits d'appel prévus par la loi, le cas échéant, du degré de spécialisation ou d'expertise du décideur, de l'objet de la loi et de la nature de la question visée par le contrôle.

[4] En ce qui a trait à la question des connaissances ou de l'expertise relativement spécialisées du décideur, le juge Iacobucci a dit que l'expertise est «le facteur le plus important qu'une cour doit examiner pour arrêter la norme de contrôle applicable»⁴.

[5] In my analysis, a key factor in setting the standard of review in this case is that the decision was not made by a tribunal with expertise, but rather was made by the ADM of DIAND. While DIAND and its Minister have ongoing responsibility for the administration and regulation of mineral tenure in the Northwest Territories (NWT), the Minister also deals with a broad spectrum of issues, including land claims, band administration, education, oil and gas and forestry matters to name but a few.

[6] In the case before me, the question of whether the words “any interest” in section 49 mean merely a legally enforceable interest, or demand a broader interpretation, is a question of law which has precedential importance and the potential to apply widely in many cases. Again, quoting Iacobucci J. in *Southam*:

. . . the question was one of law, in part because the words in question were present in a statutory provision and questions of statutory interpretation are generally questions of law, but also because the point in controversy was one that might potentially arise in many cases in the future: the argument was about kinds of information and not merely about the particular information that was at issue in that case.⁵

[7] In summary, given that there is no privative clause, that the ADM is not a tribunal with particular expertise, that the interpretation of the phrase “any interest” does not require any particular technical or scientific knowledge and that the question is one of law with broad application, I am well satisfied that the Chambers Judge applied the appropriate standard of review; that of correctness.

(B) The interpretation of the words “any interest” in section 49 of the Regulations

[8] The appellants challenge the Chambers Judge’s ruling that the words “any interest” in paragraph

[5] D’après mon analyse, l’un des éléments clés pour établir la norme de contrôle applicable à la présente espèce a trait au fait que la décision n’a pas été prise par un tribunal ayant une expertise, mais a plutôt été rendue par le SMA du MAINC. Même si le MAINC et son ministre ont une responsabilité permanente en matière d’administration et de réglementation de la tenure minière dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.), le ministre traite aussi d’un vaste éventail de domaines, dont les revendications territoriales, l’administration des bandes, l’éducation, l’exploitation pétrolière et gazière et celle des forêts entre autres.

[6] Dans la présente instance, la question de savoir si les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» figurant à l’article 49 signifient uniquement un intérêt reconnu par la loi ou appellent une interprétation plus large est une question de droit qui a une importance en matière de précédents et qui est susceptible de s’appliquer largement dans bon nombre d’affaires. Je cite de nouveau les motifs du juge Iacobucci dans l’arrêt *Southam*:

Il s’agissait cependant d’une question de droit, en partie parce que les mots en cause se trouvaient dans une disposition législative et que les questions d’interprétation des lois sont généralement des questions de droit, mais aussi parce que le point litigieux était susceptible de se présenter à nouveau dans bon nombre de cas dans le futur: le débat concernait les types de renseignements et non simplement les renseignements particuliers visés par l’instance⁵.

[7] En résumé, puisqu’il n’y a pas de clause privative, que le SMA n’est pas un tribunal possédant une expertise particulière, que l’interprétation de l’expression «un intérêt de quelque nature que ce soit» n’exige pas de connaissances techniques ou scientifiques particulières et qu’il s’agit d’une question de droit susceptible d’une vaste application, force m’est de conclure que le juge en chambre a appliqué la norme de contrôle appropriée, à savoir celle de la décision correcte.

(B) L’interprétation des mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» figurant à l’article 49 du Règlement

[8] Les appelantes contestent la décision par laquelle le juge en chambre a conclu que les mots «un intérêt

49(1)(a) of the Regulations are less than a legal or equitable interest enforceable in a court of law. Subsection 49(1) reads:

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.

[9] In his reasons, the ADM reached the following conclusion:

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.

Interest is not a defined term in the Canada Mining Regulations, the *Northwest Territories Companies Act* or the *Alberta Business Corporation Act*. The *Oxford Concise Dictionary* defines interest as legal concern, title, right, (in property) pecuniary stake (in commercial undertakings) and also as a thing in which one is concerned. *Black's Law Dictionary* defines interest as "The most general term that can be employed to denote a right, claim, title, or legal share in something. In its application to lands or things real, it is frequently used in connection with terms 'estate,' 'right' and 'title.' More particularly it means a right to have the advantage accruing from anything; any right in the nature of property, but less than title."

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.

[10] The Chambers Judge disagreed and concluded as follows in paragraph 122 and 123 [pages 673-674] of his reasons:

de quelque nature que ce soit» figurant à l'alinéa 49(1)a) du Règlement désignent une réalité moindre que des intérêts reconnus par la loi ou par l'*equity* qu'il est possible de faire valoir devant les tribunaux. Le paragraphe 49(1) est ainsi libellé:

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.

[9] Dans ses motifs, le SMA est arrivé à la conclusion suivante:

[TRADUCTION] 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.

Le mot «intérêt» n'est pas un terme défini dans le Règlement sur l'exploitation minière au Canada, la *Loi sur les sociétés par actions* des Territoires du Nord-Ouest ni dans la *Business Corporation Act* de l'Alberta. L'*Oxford Concise Dictionary* définit le mot «*interest*» comme une cause, un titre, un droit légal (sur un bien), une participation financière (dans une entreprise commerciale) de même qu'une chose dont on se soucie. Le *Black's Law Dictionary* définit le mot «*interest*» comme «Le terme le plus général qui puisse être employé pour signifier un droit, une réclamation, un titre ou une participation légale à l'égard de quelque chose. Lorsqu'il s'applique à des immeubles ou à des biens réels, il est fréquemment employé en relation avec les termes «biens», «droit» et «titre». Il signifie plus particulièrement le droit de tirer profit de toute chose; espèce de droit de propriété, mais inférieur au titre.»

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.

[10] Le juge en chambre n'était pas du même avis; il a tiré la conclusion suivante, aux paragraphes 122 et 123 [pages 673 et 674] de ses motifs:

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: (*Director of Investigation & Research*) v. *Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748.

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.

[11] As I read the Chambers Judge’s reasons, he chose not to define the words “any interest”. He was satisfied that they meant less than a legal or equitable interest in property, but he would not draw the line, leaving that task to the administrative officials who regulate mining claims through the Regulations.

[12] With respect, it is the duty of the courts to interpret the words in issue so as to bring legal certainty to the interested parties. Once the legal terms in a statute or regulation are interpreted, they are to be applied on a case by case basis by the appropriate tribunal or decision-maker. If ministerial guidelines are needed to complement the Regulations as seems to be suggested by the Chambers Judge, they are to be developed and published by the Minister, if authorized to do so, prior to the events that give rise to the dispute.

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.

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.

[11] Selon moi, il ressort de la lecture de ces motifs que le juge en chambre a choisi de ne pas définir les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit». Il était convaincu qu'ils signifiaient une réalité moindre qu'un intérêt reconnu par la loi ou par l'*equity* à l'égard d'un bien, mais il n'a pas fait la distinction, laissant cette tâche aux agents administratifs qui réglementent les claims miniers par l'entremise du règlement.

[12] En toute déférence, il appartient aux tribunaux d'interpréter les mots en litige de façon à donner une certitude légale aux parties intéressées. Une fois interprétés, les mots qui figurent dans une loi ou dans un règlement doivent être appliqués au cas par cas par le tribunal ou le décideur approprié. S'il est nécessaire de compléter le règlement par des directives ministérielles, ainsi que semble le suggérer le juge en chambre, celles-ci doivent être élaborées et publiées par le ministre, s'il y est habilité, avant les événements donnant lieu au litige.

[13] In any event, I have reached the conclusion that the words “have any interest in the claim” found in paragraph 49(1)(a), whether taken in isolation, in context or in prospect, can only have the restrictive meaning given to them by the ADM.

In isolation

[14] If the words at issue were simply “any interest”, the interpretation retained by the Chambers Judge would probably be the correct one. But the words to be interpreted are “have any interest in the claim” and the word “claim” is defined in subsection 2(1) of the Regulations as “a plot of land located or acquired in the manner prescribed by these Regulations.” The “interest” that is contemplated by paragraph 49(1)(a) is therefore an “interest in land”, an expression in legal parlance which has the accepted meaning found, amongst others, in *Black’s Law Dictionary* and already quoted in the ADM’s reasons. The word “any” does not modify the nature of the “interest” to which it relates and merely denotes the intention of the maker of the regulation to capture all possible forms of proprietary interest in land.

[15] This interpretation is supported by the French version of section 49 which uses the words “y *détenir un intérêt de quelque nature que ce soit*.” The word “*détenir*” is narrower than “*avoir*”. It is used to describe the action of being in possession⁶ and it has been translated in legal dictionaries as “to hold or to possess”.⁷ The words “*de quelque nature que ce soit*”, when attached to the word “*intérêt*”, cannot but mean holding or possession by any means and is meant to cover all forms of interest in land recognized at common law. I note that the words “any interest therein” in the context of “any interest in a recorded claim” have been translated by “*tout intérêt s’y rapportant*” in subsection 62(1) of the Regulations, quite similar in practice to “*de quelque nature que ce soit*”.

[16] The restrictive meaning of the word “interest” in paragraph 49(1)(a) is also consistent with the

[13] De toute façon, je suis arrivé à la conclusion que les mots «y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit» qui figurent à l’alinéa 49(1)a), qu’ils soient considérés isolément, pris dans leur contexte ou mis en perspective, ne peuvent qu’avoir le sens restrictif que leur a donné le SMA.

Les mots considérés isolément

[14] Si les mots en litige étaient tout simplement «un intérêt de quelque nature que ce soit», l’interprétation retenue par le juge en chambre serait probablement fondée. Mais les mots sont «y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit» (dans un claim), et le mot «claim» est défini au paragraphe 2(1) du règlement comme «une parcelle de terrain située ou acquise de la façon prescrite par le présent règlement». L’intérêt visé par l’alinéa 49(1)a) est par conséquent un «intérêt foncier», expression en langue juridique qui a comme sens reconnu celui que lui donne, entre autres, le *Black’s Law Dictionary*, déjà cité dans les motifs du SMA. Dans la version anglaise, le mot anglais «*any*» ne modifie pas la nature du mot «*interest*» auquel il se rattache, et il ne fait qu’indiquer l’intention de l’auteur de la réglementation d’englober toutes les formes possibles d’intérêt foncier propriétairel.

[15] Cette interprétation est appuyée par la version française de l’article 49, qui emploie les mots «y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit». Le mot «détenir» a un sens plus étroit que le mot «avoir». Il sert à décrire l’action de tenir en sa possession⁶ et il a été traduit dans des dictionnaires juridiques par l’expression anglaise «*to hold or to possess*»⁷. Les mots «de quelque nature que ce soit», lorsqu’ils se rapportent au mot «intérêt», ne peuvent signifier autre chose que garder ou tenir en sa possession par tout moyen, et visent à couvrir toutes les formes d’intérêt foncier reconnues en common law. Je note que les mots de la version anglaise «*any interest therein*» dans le contexte de tout intérêt dans un claim enregistré ont été traduits par «tout intérêt s’y rapportant» au paragraphe 62(1) du Règlement, assez semblable en pratique à l’expression «de quelque nature que ce soit».

[16] Le sens restrictif du mot «intérêt» figurant à l’alinéa 49(1)a) est aussi compatible avec l’approche

narrow approach taken in paragraph 49(1)(b). When dealing with the recording of a claim that has lapsed or has been cancelled, paragraph 49(1)(b) only disqualifies the former holder when he has the claim recorded in his name or when he has the claim recorded “in the name of any corporation controlled by him”. It would make little sense to allow a person under paragraph 49(1)(b) to have a claim recorded by a corporation of which that person is an important (but not controlling) shareholder, and yet to disqualify that same person under paragraph 49(1)(a) because she could be said to have “any interest in the claim”.

[17] The link between “any interest in the claim” and proprietary interest is further supported by the introductory words of subsection 49(1), i.e. “Subject to section 50”. Section 50 refers to “personal property” that can be removed from the claim.

[18] The proper view, it seems to me, is that subsection 49(1) evidences, by the very wording used, a clear intention to disqualify only those holders who have kept some form of proprietary interest in the claim.

In context

[19] The restrictive interpretation adopted by the ADM is consistent with the use of the words “any interest” elsewhere in the Regulations. As found by the Chambers Judge at paragraph 120 [page 673] of his reasons, the context of subsections 8(4) (as am. by SOR/97-117, s. 1) and 62(2) and (5) [as am. by SOR/88-9, s. 20]—he could have added 56(1)—“clearly indicates that the words mean ‘proprietary interests’”. Had he interpreted the words “any interest” in their true context, i.e. “any interest in a plot of land”, he could not but have come to the conclusion that the presumption that words are intended to have the same meaning throughout the Regulations had very much force in the instant case. It does indeed make sense in Regulations dealing with the disposition of minerals and the acquisition and recording of plots of land known as claims to give the word “interest” the same meaning throughout.

étroite adoptée à l’alinéa 49(1)(b). Lorsqu’il s’agit de l’enregistrement d’un claim qui devient périmé ou est annulé, l’alinéa 49(1)(b) n’exclut le détenteur antérieur que lorsqu’il a fait enregistrer ce claim à son nom ou fait enregistrer ce claim «au nom d’une société contrôlée par lui». Il ne serait pas logique de permettre à une personne, sous le régime de l’alinéa 49(1)(b), de faire enregistrer un claim par une société dont elle est un actionnaire important (sans en détenir le contrôle), et d’exclure cette même personne sous le régime de l’alinéa 49(1)(a) parce qu’elle serait censée «y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit».

[17] Le lien entre «y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit» et un intérêt propriétaire est en outre appuyé par les premiers mots du paragraphe 49(1), à savoir «Sous réserve de l’article 50». L’article 50 parle de «biens personnels» qui peuvent être enlevés du claim .

[18] À mon avis, ce qu’il faut retenir, c’est que le libellé même du paragraphe 49(1) révèle clairement une intention de n’exclure que les détenteurs qui ont conservé quelque forme d’intérêt propriétaire dans le claim.

Les mots pris dans leur contexte

[19] L’interprétation restrictive adoptée par le SMA est compatible avec l’emploi des mots «un intérêt» ou «tout intérêt» ailleurs dans le règlement. Ainsi qu’en a conclu le juge en chambre au paragraphe 120 [page 673] de ses motifs, «il ressort clairement du contexte des paragraphes 8(4) [mod. par DORS/97-117, art. 1] et 62(2) et (5) [mod. par DORS/88-9, art. 20]—il aurait pu ajouter le paragraphe 56(1)—«que les mots veulent dire “intérêts propriétaires”». S’il avait interprété les mots «un intérêt de quelque nature que ce soit» dans leur vrai contexte, c’est-à-dire «un intérêt de quelque nature que ce soit dans une parcelle de terrain», force lui aurait été de conclure que la présomption selon laquelle les mots sont réputés avoir le même sens dans tout le règlement devait s’appliquer à la présente espèce. Il est en effet logique que, dans un règlement visant la disposition de biens miniers et l’acquisition et l’enregistrement de parcelles de terrain reconnues comme des claims, le mot «intérêt» ait partout le même sens.

In prospect

[20] There is no doubt, as pointed out by the Chambers Judge, that 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. The question is, however, to find out what it is that the Regulations seek to prevent, not what it is that in the view of a judge they should be seeking to prevent.

[21] That purpose can be achieved in different ways. The Regulations have clearly adopted what I would call a softer approach. They have focussed on some form of proprietary interest. They could have been directed at a wider form of interest, but they are not. It is not the role of the courts to second-guess the means used by Cabinet to achieve a given purpose, and this is even more so where the alternative or wider means proposed by the courts would not meet the test of legal certainty.

[22] I therefore conclude that the words “have any interest in the claim”, in paragraph 49(1)(a) of the Regulations, mean “have any legal or equitable right to the claim”. I note in passing that the respondents themselves, in their written submissions submitted to the ADM on October 10, 1996, had interpreted the word “interest” as referring to the “beneficial interest” of Tyler and Golden Rule.⁸

(C) Whether the ADM breached the duty of fairness in refusing to recognize or exercise his discretion to permit cross-examination

[23] I am not in agreement with the Chambers Judge in his ruling that the ADM in this case failed to act in accordance with the principles of natural justice when he denied cross-examination on the Boyd Warner statutory declaration (Warner declaration). I do not, however, dispute the Chambers Judge’s observation that there may be circumstances in “paper hearings” such as this where fairness dictates the right to cross-examination.⁹ In my opinion, however, the ADM did not err in the exercise of his discretion when he

Les mots mis en perspective

[20] Il ne fait aucun doute, ainsi que l’a souligné le juge en chambre, que 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. Toutefois, la question est de savoir ce que le règlement cherche à prévenir, et non ce qu’un juge pense qu’elle devrait chercher à prévenir.

[21] Cet objectif peut être atteint de différentes manières. Le règlement a clairement adopté ce que j’appellerais une approche plus douce. Il se concentre sur une certaine forme d’intérêt propriétaire. Il aurait pu viser une forme d’intérêt plus vaste, mais tel n’est pas le cas. Il n’appartient pas aux tribunaux de critiquer après coup les moyens auxquels le Cabinet a recours pour atteindre un objectif donné, et cela est encore plus vrai lorsque la solution de rechange ou le moyen plus vaste proposé par les tribunaux ne satisfait pas au critère de la certitude légale.

[22] Je conclus par conséquent que les mots «y détenir un intérêt de quelque nature que ce soit» figurant à l’alinéa 49(1)a) du règlement signifient «détenir un droit reconnu par la loi ou en *equity* à l’égard du claim». Je note en passant que les intimées elles-mêmes, dans les mémoires qu’elles ont présentés au SMA le 10 octobre 1996, ont interprété le mot «intérêt» comme faisant référence à [TRADUCTION] «l’intérêt bénéficiaire» de Tyler et de Golden Rule⁸.

C) La question de savoir si le SMA a manqué à l’obligation d’agir équitablement en refusant de reconnaître ou d’exercer son pouvoir discrétionnaire de permettre un contre-interrogatoire

[23] Je ne partage pas la conclusion du juge en chambre selon laquelle, dans la présente espèce, le SMA a manqué à l’obligation d’agir conformément aux principes de la justice naturelle en rejetant la demande de contre-interrogatoire sur la déclaration solennelle de Boyd Warner (la déclaration de Warner). Toutefois, je ne conteste pas l’observation du juge en chambre sur la possibilité que dans le contexte d’une instruction dite «sur papier» comme en l’espèce, l’équité puisse parfois imposer le droit au contre-

denied the Warner cross-examination.

[24] The respondents applied for ministerial review on May 25, 1996. The Warner declaration was filed in June of 1996 well before September 18, 1997 which ended the period for submissions and comments on submissions made by others. The respondents provided detailed written submissions on two occasions respecting all matters in issue including the admissibility of the Warner declaration and its probative value without any suggestions of a need for cross-examination to effectively make their case. By their submission, it is apparent to me that the respondents established that there were effective means of presenting their argument without cross-examination.

[25] The ADM decision stated:

In their rebuttal submissions received September 17, 1997 counsel for Gerle and Southern Era have demanded an opportunity to cross-examine Warner on his June 1996 statutory declaration. In addition, counsel for Monopros Ltd. wished to cross-examine the Supervising Mining Recorder and representatives of Golden Rule and Inukshuk. Counsel has had some 15 months to request the cross-examination of Warner. I am not prepared to order or request that Warner, McRobert or representatives of Golden Rule and Inukshuk undergo cross-examination at this very late stage of the review. In any event, I do not have the power to subpoena witnesses.

[26] The request by the respondents for cross-examination was made outside the statutory scheme mandated by section 84 of the Regulations and was out of time. The Warner declaration was before the Minister and the parties from the outset. The request for cross-examination was made at the rebuttal stage of the review. Section 84 of the Regulations restricts the right of rebuttal to "any information considered during his review that is not already of public record and that may be lawfully provided".¹⁰

[27] The Chambers Judge was influenced by the fact that the ADM noted in his reasons that he did not

interrogatoire⁹. À mon avis cependant, le SMA n'a pas commis d'erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a rejeté la demande de contre-interrogatoire de Warner.

[24] Les intimées ont demandé au ministre de procéder à une révision le 25 mai 1996. La déclaration de Warner a été produite en juin 1996, bien avant le 18 septembre 1997, date d'expiration du délai pour produire des observations et des commentaires sur les observations présentées par d'autres parties. Les intimées ont présenté des observations écrites détaillées à deux occasions sur tous les sujets en cause, y compris l'admissibilité de la déclaration de Warner et sa valeur probante sans soulever la nécessité d'un contre-interrogatoire pour établir le bien-fondé de leurs prétentions. Selon moi, il ressort de leurs observations que les intimées ont déterminé avoir suffisamment de moyens pour présenter leur argumentation sans contre-interrogatoire.

[25] La décision du SMA portait:

[TRADUCTION] Dans leurs observations de réfutation reçues le 17 septembre 1997, les avocats de Gerle et de Southern Era ont demandé la possibilité de contre-interroger Warner sur sa déclaration solennelle de juin 1996. De plus, l'avocat de Monopros Ltd. souhaitait contre-interroger la registraire minière en chef et des représentants de Golden Rule et d'Inukshuk. L'avocat a disposé d'environ 15 mois pour demander le contre-interrogatoire de Warner. Je ne suis pas disposé à ordonner ou à demander que Warner, McRobert ou des représentants de Golden Rule et d'Inukshuk soient soumis à un contre-interrogatoire à cette étape très avancée de la révision. De toute façon, je n'ai pas le pouvoir d'assigner des témoins à comparaître.

[26] La demande d'un contre-interrogatoire par les intimées a été présentée hors du cadre juridique prévu par l'article 84 du Règlement et hors délai. La déclaration de Warner a été communiquée au ministre et aux parties dès le début. La demande de contre-interrogatoire a été présentée à l'étape de la réfutation. L'article 84 du Règlement limite le droit de réfutation à «toute information considérée au cours de la révision de la question qui ne serait pas aux archives nationales et qui peut être légalement communiquée»¹⁰.

[27] Le juge en chambre a été influencé par le fait que le SMA avait noté dans ses motifs qu'il n'était

have the power to subpoena witnesses. In the Chambers Judge's view, "this indicated that the ADM thought that he could never accede to a request for cross-examination". He went on at paragraph 77 [page 662], "If this was his view, then in my opinion the ADM unlawfully failed to consider the exercise of his discretion".

[28] With respect, one should be careful in judicial review not to read microscopically the reasons for decision of a tribunal. In the case at bar, the ADM had already exercised his discretion and had already decided against cross-examination when he noted that he has no power to subpoena witnesses. That was a fair comment to make, for there is no doubt, as appears from the reasons of the Chambers Judge himself, that cross-examination, absent the power to subpoena witnesses, does not sit well in paper hearings even though, as I said earlier, it may nevertheless be appropriate in some circumstances.

[29] Where, as here, the ADM recognized and exercised his discretion taking into account relevant factors and having previously provided all parties with an ample opportunity to respond to all the material presented, it was a legal error for the Chambers Judge to forego any deference and instead to substitute his weighing of the factors for that of the ADM.

(D) Whether the ADM erred in failing to provide sufficient reasons for his decision and in particular, failed to deal with significant aspects of evidence in the circumstances

[30] In my view the Chambers Judge correctly held that the reasons given for the ADM decision were inadequate to meet the statutory obligation under section 84 of the Regulations to "advise the applicant in writing of his final decision with reasons".

[31] With respect, I do not agree with the Chambers Judge that the ADM's brief analysis was in the nature

pas habilité à citer des témoins à comparaître. Selon le juge en chambre, «[c]ela indique que le SMA croyait qu'il ne pouvait jamais accéder à une demande de contre-interrogatoire.» Et le juge en chambre de poursuivre, au paragraphe 77 [page 662]: «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.»

[28] En toute déférence, il faut, dans un contrôle judiciaire, éviter de lire au microscope les motifs de la décision d'un tribunal. En l'espèce, le SMA avait déjà exercé son pouvoir discrétionnaire et avait déjà décidé de ne pas permettre de contre-interrogatoire lorsqu'il a noté ne pas être habilité à citer des témoins à comparaître. C'était là un juste commentaire, puisqu'il ne fait aucun doute, ainsi qu'il appert des motifs du juge en chambre lui-même, qu'en l'absence du pouvoir de citer des témoins à comparaître, le contre-interrogatoire convient mal à des instructions sur papier même si, ainsi qu'il a été mentionné plus haut, cela peut néanmoins être approprié dans certaines circonstances.

[29] Lorsque, comme en l'espèce, le SMA a reconnu et exercé son pouvoir discrétionnaire en tenant compte de facteurs pertinents et après avoir amplement donné à toutes les parties l'occasion de répondre aux documents présentés, c'était commettre une erreur de droit de la part du juge en chambre que de laisser tomber toute retenue et de substituer son appréciation des facteurs à celle du SMA.

D) La question de savoir si le SMA a commis une erreur en ne donnant pas suffisamment de motifs pour sa décision et, plus particulièrement, en ne traitant pas d'aspects importants de la preuve dans les circonstances

[30] À mon avis, le juge en chambre a conclu de bon droit que les motifs donnés pour la décision du SMA n'étaient pas adéquats et qu'ils ne satisfaisaient pas à l'obligation visée à l'article 84 du Règlement de «fai[re] part de sa décision définitive, par écrit, au demandeur avec motifs à l'appui».

[31] En toute déférence, je ne suis pas d'accord avec le juge en chambre pour décrire la brève analyse du

of boilerplate. I agree, however, with his conclusion at paragraph 99 [page 668] of his reasons that the quantity and cogency of the evidence submitted by the respondents made it sufficiently compelling as to require much more analysis than was provided in the ADM's reasons. This is particularly so with respect to his key findings of fact on whose behalf the mining claims were staked and recorded. These findings were based on the Warner declaration without reference to the other documentary evidence which had been submitted.

[32] The decision of the Chambers Judge follows the Supreme Court ruling in *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*,¹¹ which dealt with a similar statutory requirement to give reasons under the *Alberta Administrative Procedures Act*.¹² At page 707 Estey J. stated:

. . . the reasons must be proper, adequate and intelligible, and must enable the person concerned to assess whether he has grounds of appeal . . . the order of the Board reveals only conclusions without any hint of the reasoning process which led thereto.

III CONCLUSION

[33] In the end, even though I disagree with some of the Chambers Judge reasons for judgment, I also reach the conclusion that the decision of the ADM should be set aside and that matter should be remitted to the Minister or her delegate other than Mr. James Moore for redetermination *de novo* in accordance with these reasons for judgment. A redetermination *de novo* implies, of course, that the chosen delegate exercise *de novo* any discretion he or she might have, notably with respect to any request for cross-examination. As it was inappropriate for the Chambers Judge to restore, even on a conditional basis, the decision of the Supervising Mining Recorder dated May 10, 1997, I would delete that relief from his order.

[34] In view of the divided success both parties should bear their own costs in both divisions of this Court.

SMA comme un genre de formule passe-partout. Je partage toutefois sa conclusion, au paragraphe 99 [page 668] de ses motifs, que la quantité et la force des éléments de preuve soumis par les intimées étaient telles qu'elles nécessitaient une analyse nettement plus approfondie que celle qu'en a fait le SMA dans ses motifs. Cela vaut particulièrement à l'égard de ses principales conclusions de fait au sujet des personnes pour le compte desquelles les claims avaient été jalonnés et enregistrés. Ces conclusions étaient fondées sur la déclaration de Warner sans mention des autres éléments de preuve documentaire qui avaient été produits.

[32] La décision du juge en chambre suit l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*¹¹, qui portait sur une obligation similaire de motiver les décisions visées par l'*Administrative Procedures Act* de l'Alberta¹². À la page 707, le juge Estey a dit:

[...] les motifs doivent être appropriés, pertinents et intelligibles, et doivent permettre à la partie concernée d'évaluer les possibilités d'appel [...] l'ordonnance de la Commission ne comporte que des conclusions et est muette quant au raisonnement suivi pour y arriver.

III CONCLUSION

[33] Somme toute, même si je suis en désaccord avec le juge en chambre sur certains des motifs de son jugement, je tire toutefois la conclusion que la décision du SMA devrait être annulée et que l'affaire devrait être renvoyée devant le ministre ou son délégué, à l'exception de M. James Moore, pour révision *de novo* en accord avec les présents motifs du jugement. Une révision *de novo* suppose, bien sûr, que le délégué choisi exerce tout pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré, notamment à l'égard de toute demande de contre-interrogatoire. Comme le juge en chambre n'était pas fondé à rétablir, même de façon conditionnelle, la décision du registraire minier en chef datée du 10 mai 1997, cette réparation devrait être radiée de son ordonnance.

[34] Étant donné le résultat limité de l'appel, chaque partie doit assumer ses frais devant les deux sections de la Cour.

[35] I would therefore allow the appeal without costs for the sole purpose of substituting the following order for that of the Chambers Judge:

ORDER

(i) The decision of the Assistant Deputy Minister dated November 20, 1997 is set aside;

(ii) The matter is remitted to the Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development or her delegate other than Mr. James Moore for redetermination *de novo* in accordance with the reasons for judgment of this Court; and

(iii) There is no order as to costs in either division of the Court.

DÉCARY J.A.: I agree.

MCDONALD J.A.: I agree.

[35] J'accueillerais par conséquent l'appel, sans dépens, à seule fin de substituer l'ordonnance suivante à celle du juge en chambre:

ORDONNANCE

i) La décision du sous-ministre adjoint datée du 20 novembre 1997 est annulée;

ii) L'affaire est renvoyée devant le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ou son délégué, à l'exception de M. James Moore, pour révision *de novo* en accord avec les motifs du jugement de la Cour;

iii) Il n'y a pas d'adjudication des dépens devant l'une et l'autre des sections de la Cour.

DÉCARY, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

MCDONALD, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

¹ C.R.C., c. 1516 [as am. by SOR/88-9, s. 26].

² The reasons for decision of the learned Chambers Judge are reported at [1999] 2 F.C. 630 (T.D.).

³ *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at para. 30 [p. 765]; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at para. 23 [pp. 1003-1004].

⁴ *Supra*, at para. 50 [p. 773].

⁵ *Southam*, at para. 36 [p. 767].

⁶ *Le Grand Robert de la langue française: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, 2nd ed., Paris: Le Robert, 1989.

⁷ See *Bilingual Lexicon of Legislative Terms*, Toronto: Office of Legislative Counsel, 1998.

⁸ Appeal Book, Vol. 6, at p. 821.

⁹ *Armstrong v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [1994] 2 F.C. 356 (T.D.), at p. 369.

¹⁰ At that time section 84 read as follows:

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

¹ C.R.C., ch. 1516 [mod. par DORS/88-9, art. 26].

² Les motifs de la décision du juge en chambre sont publiés à [1999] 2 C.F. 630 (1^{re} inst.).

³ *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, au par. 30 [p. 765]; voir l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, au par. 23 [aux p. 1003 et 1004].

⁴ Précité, au par. 50 [p. 773].

⁵ *Southam*, au par. 36 [p. 767].

⁶ *Le Grand Robert de la langue française: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, 2^e éd. Paris: Le Robert, 1989.

⁷ Voir le *Lexique bilingue de termes législatifs*, Toronto: Bureau des conseillers législatifs, 1998.

⁸ Dossier d'appel, vol. 6, à la p. 821.

⁹ *Armstrong c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [1994] 2 C.F. 356, à la p. 369.

¹⁰ À l'époque, l'article 84 était ainsi libellé:

84. Quiconque estime être lésé par une ordonnance, décision, directive ou autre action prise ou omise en vertu du présent règlement par le registraire minier en chef, un registraire minier, le chef ou un ingénieur des mines peut, dans les trente jours suivant la mesure en question, en appeler au ministre, par écrit, pour lui demander de réviser la question, et le ministre révisé alors la question, informe le demandeur de toute information considérée au cours de sa révision de la question qui ne serait pas aux archives nationales et qui peut être légalement communi-

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. [Emphasis added.]

¹¹ [1979] 1 S.C.R. 684.

¹² R.S.A. 1970, c. 2.

quée et, après un délai de trente jours accordé au demandeur pour réfuter toute information ainsi communiquée, le ministre fait part de sa décision définitive, par écrit, au demandeur avec motifs à l'appui. [Non souligné dans l'original.]

¹¹ [1979] 1 R.C.S. 684.

¹² R.S.A. 1970, ch. 2.