

A-69-74

A-69-74

**Minister of Transportation and Communications
for the Province of Ontario (Applicant)**

v.

**The Canadian Transport Commission, Reimer
Express Lines Ltd. and Imperial Roadways Ltd.
(Respondents)**

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte J. and
Hyde D.J.—Ottawa, December 10, 11 and 12,
1974.

Judicial review—Orders of Canadian Transport Commission permitting long-distance trucking operations on Sunday—Discretion where undue delay freight traffic—Federal Court Act, s. 28—National Transportation Act, s. 64(2).

The decision of the Canadian Transport Commission in granting two orders permitting two cartage companies to carry on certain long-distance transportation operations by truck on the Lord's Day was made under the exercise of its administrative discretion under section 11(x) of the *Lord's Day Act*. It was a decision made to prevent undue delay in the freight traffic of a transportation undertaking and the Committee did not err in law in making that decision. The section 28 applications for judicial review and the appeals under section 64(2) of the *National Transportation Act* were, therefore, dismissed.

Memorial Gardens Association (Canada) Ltd. v. Colwood Cemetery Co. [1958] S.C.R. 353, followed.

APPLICATION.

COUNSEL:

D. W. Burtnick for applicant.
P. Deniger for respondent, Canadian Transport Commission.
C. D. MacLeod for respondent, Reimer Express Lines Ltd.
W. G. Ryall for respondent, Imperial Roadways Ltd.

SOLICITORS:

Goodwin & De Blois, Quebec, for applicant. ;
C. D. MacLeod, Toronto, for respondent, Reimer Express Lines Ltd.
Fillmore and Riley, Winnipeg, for respondent, Imperial Roadways Ltd. ;
J. M. Fortier, Q.C., Ottawa, for respondent, Canadian Transport Commission.

**Minister of Transportation and Communications
for the Province of Ontario (Requérant)**

a c.

**La Commission canadienne des transports,
Reimer Express Lines Ltd. et Imperial Roadways
Ltd. (Intimées)**

^b Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Pratte et le juge suppléant Hyde—Ottawa, les 10, 11 et 12 décembre 1974.

^c *Examen judiciaire—Ordonnances de la Commission canadienne des transports autorisant la poursuite d'opérations de transport longue-distance par camion le dimanche—Pouvoir discrétionnaire en cas de retards injustifiables dans le transport de marchandises—Loi sur la Cour fédérale, art. 28—Loi nationale sur les transports, art. 64(2).*

^d C'est en vertu de son pouvoir administratif discrétionnaire conféré par l'article 11x) de la *Loi sur le dimanche*, que la Commission canadienne des transports décida d'accorder deux ordonnances autorisant deux entreprises de camionnage à poursuivre certaines opérations de transport longue-distance par camion le dimanche. Cette décision avait pour but de prévenir tout retard injustifiable dans le transport de marchandises par une entreprise de transports et le Comité ^e n'a pas commis d'erreur de droit en rendant une telle décision. La demande d'examen présentée en vertu de l'article 28 ainsi que les appels interjetés en vertu de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* sont donc rejetés.

^f Arrêt suivi: *Memorial Gardens Association (Canada) Ltd. c. Colwood Cemetery Co.* [1958] R.C.S. 353.

DEMANDE.

AVOCATS:

^g *D. W. Burtnick* pour le requérant.
P. Deniger pour l'intimée, la Commission canadienne des transports.
C. D. MacLeod pour l'intimée, la Reimer Express Lines Ltd.
^h *W. G. Ryall* pour l'intimée, l'Imperial Roadways Ltd.

PROCUREURS:

Goodwin & De Blois, Québec, pour le requérant.
C. D. MacLeod, Toronto, pour l'intimée, la Reimer Express Lines Ltd.
Fillmore et Riley, Winnipeg, pour l'intimée, l'Imperial Roadways Ltd.
J. M. Fortier, c.r., Ottawa, pour l'intimée, la Commission canadienne des transports.

Deputy Attorney General of Canada, for respondent, Crown in right of Canada.

D. W. Burnick, Downsview, Ont., for respondent, Minister of Transportation & Communications for the Province of Ontario.

Gowling & Henderson, Ottawa, for respondent, Canadian Trucking Association.

Hewitt, Hewitt & Co., Ottawa, for respondent, Canadian Automobile Association.

Pharand, Kuyek & Lebel, Sudbury, for respondent, Local 598 of the Mine Mill and Smelter Workers Union.

J. Burns, Sudbury, for respondent, Regional Municipality of Sudbury, intervenors before Canadian Transport Commission.

Le sous-procureur général du Canada, pour l'intimée, la Couronne du chef du Canada.

D. W. Burnick, Downsview (Ontario), pour l'intimé, Minister of Transportation & Communications for the Province of Ontario.

Gowling & Henderson, Ottawa, pour l'intimée, l'Association canadienne du camionnage.

Hewitt, Hewitt & Cie, Ottawa, pour l'intimée, l'Association canadienne des automobilistes.

Pharand, Kuyek & Lebel, Sudbury, pour l'intimée, la Section locale 598 du syndicat des travailleurs des mines, usines et fonderies.

J. Burns, Sudbury, pour l'intimée, la Municipalité régionale de Sudbury, intervenants devant la Commission canadienne des transports.

The following are the reasons for judgment of the Court delivered in English by

Voici les motifs du jugement de la Cour prononcés en français par

PRATTE J.: These proceedings involve section 28 applications and appeals under section 64(2) of the *National Transportation Act*, by the Minister of Transportation and Communications for Ontario and the Attorney General for the Province of Quebec, against two orders of The Motor Vehicle Transport Committee of the Canadian Transport Commission. By those two orders, made under section 11(x) of the *Lord's Day Act*, the Committee permitted two cartage companies, Reimer Express Lines Ltd. and Imperial Roadways Ltd. to carry on certain long-distance transportation operations by truck on the Lord's Day.

Section 11(x) of the *Lord's Day Act* reads as follows:

11. Notwithstanding anything herein contained, any person may on the Lord's Day do any work of necessity or mercy, and for greater certainty, but not so as to restrict the ordinary meaning of the expression "work of necessity or mercy", it is hereby declared that it shall be deemed to include the following classes of work:

LE JUGE PRATTE: Le Ministre du Transport et des Communications d'Ontario et le Procureur-Général du Québec attaquent, aussi bien en la façon prévue à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* que par voie d'appel en vertu de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, deux ordonnances prononcées par le Comité des transports par Véhicules à Moteur de la Commission canadienne des transports. Par ces deux ordonnances, rendues en vertu de l'article 11(x) de la *Loi sur le dimanche*, le Comité a permis à deux entreprises de camionnage, Reimer Express Lines Ltd. et Imperial Roadways Ltd., de poursuivre le dimanche certaines opérations de transport longue-distance par camion.

L'article 11(x) de la *Loi sur le dimanche* se lit comme suit:

11. Nonobstant les dispositions des présentes, une personne peut le dimanche exécuter un travail nécessaire ou se livrer à des œuvres de charité; et pour plus de certitude, mais sans en restreindre cependant le sens ordinaire, l'expression «travaux nécessaires ou œuvres de charité» comprend ici toutes les sortes de travaux suivants:

(x) any work that the Canadian Transport Commission, having regard to the object of this Act, and with the

x) le travail que la Commission canadienne des transports, tenant compte des objets de la présente loi et

object of preventing undue delay, deems necessary to permit in connection with the freight traffic of any transportation undertaking.

This provision, as we understand it, gives to the Commission the power to permit work on Sunday in connection with the freight traffic of any transportation undertaking whenever the Commission is of the opinion that, having regard to the object of the *Lord's Day Act*, such work on Sunday is necessary in order to prevent a delay in the freight traffic, which delay the Commission considers to be undue. The decision that the Commission is empowered to make under section 11(x) is the result of the formulation of an opinion by the Commission as to the necessity, having regard to the object of the *Lord's Day Act*, to prevent undue delay in the freight traffic of a transportation undertaking. Such a decision is of the same kind as the decision that the Supreme Court of Canada had to consider in *Memorial Gardens Association (Canada) Ltd. v. Colwood Cemetery Co.* ([1958] S.C.R. 353) and, as Abbott J. said [at page 357] in that case,

... that decision is one which cannot be made without a substantial exercise of administrative discretion.

Parliament has given to the Commission, not the Courts, the responsibility of determining whether the delay resulting from the interruption of freight traffic is, in any given case, undue and whether it is necessary to prevent it by permitting some work to be done on Sunday. On those points, the Courts cannot substitute their opinion for that of the Commission.

Counsel for Ontario and Quebec argued that the Committee had erred in law in deciding to make the two orders under attack. In support of that contention, counsel for Ontario put forward three arguments:

(a) the Committee erred when it stated that the object of the *Lord's Day Act* was to provide a holiday;

(b) the Committee acted on irrelevant considerations in determining that the strict observance of the *Lord's Day Act* by the two applicants would result in undue delay;

désirant prévenir tous les retards injustifiables, juge nécessaire d'autoriser pour le transport des marchandises par toute entreprise de transport.

Cette disposition, telle que nous la comprenons, accorde à la Commission le pouvoir d'autoriser que l'on travaille le dimanche au transport de marchandises dès lors que la Commission est d'avis que, tenant compte du but de la *Loi sur le dimanche*, ce travail est nécessaire pour prévenir que le transport de marchandises ne soit affecté par des retards que la Commission considère injustifiables. La décision que la Commission a le pouvoir de prendre en vertu de l'article 11(x) résulte de la formulation par la Commission d'une opinion relativement à la nécessité, tenant compte des objets de la *Loi sur le dimanche*, d'éviter des retards injustifiables dans le transport des marchandises par une entreprise de transport. Il s'agit là d'une décision de même nature que celle que la Cour suprême du Canada avait à considérer dans *Memorial Gardens Association (Canada) Ltd. v. Colwood Cemetery Co.* ([1958] S.C.R. 353) et, comme le juge Abbott le disait [à la page 357] dans cette affaire,

[TRADUCTION] ... une telle décision est de celles qui ne peuvent être rendues sans l'exercice d'un large pouvoir administratif discrétionnaire.

C'est à la Commission, non aux tribunaux, que le Parlement a confié la tâche de décider si les retards provenant de l'interruption du transport de marchandises sont, dans chaque cas, injustifiables et s'il est nécessaire de les éviter en permettant de faire certains travaux le dimanche. Sur ces points-là, les tribunaux ne peuvent substituer leur opinion à celle de la Commission.

Les avocats représentant l'Ontario et le Québec ont prétendu que le Comité avait erré en droit en décidant de prononcer les deux ordonnances attaquées. L'avocat représentant l'Ontario a fait valoir les trois arguments suivants:

(a) le Comité a commis une erreur de droit lorsqu'il a affirmé que le but de la *Loi sur le dimanche* était d'assurer à chacun un jour de congé;

(b) le Comité s'est fondé sur des considérations dont il ne devait pas tenir compte pour décider que l'observance stricte de la *Loi sur le dimanche* par les deux compagnies requé-

(c) the Committee erred in law when it excluded, as irrelevant, evidence concerning the effect of granting the applications upon the safety and the congestion of certain highways in Ontario.

Dealing with the argument that the Committee misconstrued the object of the *Lord's Day Act*, it should be borne in mind that the Committee did not have to determine that object for the purpose of deciding the constitutional validity of that statute. It had to deal with a much more limited question. In those circumstances, it is our view that the Committee did not err in law when it proceeded to deal with the two applications in the light of its understanding that the *Lord's Day Act* has been enacted "to provide that as many Canadians as possible should hold Sunday as a holiday".

As to the contention that the decision of the Committee to make the two orders here in question was bad because it was based on irrelevant considerations, it, also, must, in our view, be rejected. To determine whether the delay resulting from the observance of the *Lord's Day Act*, unalleviated by orders under section 11(x), would, in the case of the two applicants be "undue delay", the Committee had to consider all the consequences of that delay. It appears to us that this is precisely what the Committee did. If one of the members of the Committee dissented from the majority it is because, it seems to us, some of the consequences of the delay, that appeared important to other members, were judged by him not to have the same importance.

As to the decision of the Committee to exclude evidence concerning the safety and the congestion of certain highways in Ontario, it appears to us, as we intimated during the hearing, to be clearly well-founded.

Counsel for the Attorney General for the Province of Quebec argued, as we understood him, that the decision of the Committee to grant

rantes occasionnerait des retards injustifiables.

(c) le Comité a commis une erreur de droit lorsqu'il a refusé d'admettre, parce qu'il les jugeait non pertinentes, des preuves tendant à démontrer que l'octroi des autorisations demandées augmenteraient indûment la densité et le danger de la circulation automobile sur certaines routes en Ontario.

Au sujet de l'argument suivant lequel le Comité se serait trompé sur le but de la *Loi sur le dimanche*, il faut se rappeler que si le Comité devait prendre ce but en considération, ce n'était pas parce que le Comité avait à juger de la constitutionnalité de la Loi. La question que le Comité, à notre avis, n'a pas commis d'erreur de droit lorsqu'il a décidé les questions que soulevaient les deux demandes dont il était saisi à la lumière de cette idée que la *Loi sur le dimanche* a été édictée pour assurer «que le plus grand nombre possible de Canadiens devait chômer le dimanche».

Quant à la prétention que le Comité a prononcé les deux ordonnances en question parce qu'il a tenu compte des considérations non pertinentes, elle doit aussi, à notre avis, être rejetée. Pour déterminer si les retards résultant de l'observance de la Loi pour les deux compagnies requérantes, en l'absence d'autorisation en vertu de l'article 11(x), étaient des «retards injustifiables», le Comité devait prendre en considération toutes les conséquences de ces retards. Il nous apparaît que c'est précisément ce que le Comité a fait. Et si un des commissaires en est venu à une conclusion différente de celle de la majorité c'est, il nous semble, parce que certaines conséquences des retards, qui apparaissaient importantes à la majorité, n'avaient pas pour lui la même importance.

Pour ce qui est du refus du Comité d'admettre des preuves relatives à la densité et à la sécurité de la circulation automobile sur certaines routes de l'Ontario, il nous apparaît, comme nous l'avons laissé entendre à l'audience, être clairement bien fondé.

L'avocat du Procureur-Général du Québec a prétendu, si nous l'avons bien compris, que la décision du Comité de prononcer les deux

the two orders here under attack was based on an erroneous interpretation of section 11(x). He submitted that, under section 11(x), the Commission may not permit work to be done on Sunday in connection with the transportation of goods unless it be satisfied that such transportation is a "work of necessity". If that interpretation were to prevail, section 11(x), in our view, would be rendered meaningless since the only work that the Commission would be empowered to authorize would be work that could lawfully be done under the introductory words of section 11.

For these reasons, the section 28 applications and the appeals will be dismissed.

* * *

HYDE D.J. concurred.

ordonnances attaquées était fondée sur une fausse interprétation de l'article 11(x). Suivant lui, la Commission ne peut permettre que l'on travaille au transport de marchandises le dimanche, en vertu de l'article 11(x), qu'à la condition d'être satisfaite que ce transport est un «travail nécessaire». Si cette interprétation devait être retenue, l'article 11(x) serait, à notre avis, dénué de toute signification puisque le seul travail que la Commission pourrait autoriser serait un travail que l'on pourrait déjà accomplir licitement suivant la phrase introductive de l'article 11.

Pour ces motifs, les demandes en vertu de l'article 28 et les appels seront rejetés.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE a souscrit à l'avis.