

T-4855-77

T-4855-77

Consumers' Association of Canada (Plaintiff)

v.

Attorney General of Canada (Defendant)

Trial Division, Gibson J.—Ottawa, March 17 and April 6, 1978.

Prerogative writs — Declaratory relief — Governor in Council reversing CRTC's decision by substituting his own decision, on the premise of exercising the power to vary — Whether or not Governor in Council has power to order judgment which he considers ought to have been given in the original decision — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64(1) — Order in Council, P.C. 1977-3152.

By Order in Council, the Governor in Council in exercising the power conferred by section 64(1) of the *National Transportation Act* to vary a decision of the CRTC substituted his decision for the original decision of the Commission on the premise of exercising the power to vary. Plaintiff submits that the power to vary does not include the power to substitute a decision for that of the CRTC and so reverse the CRTC decision. The issue is whether or not a declaration should issue stating that the Governor in Council "does not have the power to order the judgment which he considers ought to have been given in the original decision of the Commission".

Held, the action is dismissed. Based upon the express words of section 64(1) of the *National Transportation Act*, the dictionary definitions of the word "vary" which indicate the word "vary" has a very wide connotation, the reasoning and concepts in judicial decisions interpreting the meaning of the power to "vary" in section 64(1), and the reasoning and concepts in the judicial decisions interpreting how the statutory powers to "vary" may be exercised in the other statutes referred to in the cases cited, the Court holds that the Governor in Council in this case in reversing the decision of the CRTC by substituting his decision for that of the CRTC, thereby causing an entirely different result to obtain, was lawfully exercising his power to vary prescribed in section 64(1) of the *National Transportation Act*.

CSP Foods Ltd. v. Canadian Transport Commission [1979] 1 F.C. 3, considered. *Re Davisville Investment Co. Ltd. v. City of Toronto* (1977) 15 O.R. (2d) 553, considered. *Inuit Tapirisat of Canada v. The Right Honourable Jules Léger* [1979] 1 F.C. 213, considered. *Labour Relations Board of the Province of British Columbia v. Oliver Co-Operative Growers Exchange* [1963] S.C.R. 7, considered.

ACTION.

COUNSEL:

T. Gregory Kane for plaintiff.
G. W. Ainslie, Q.C. and *E. A. Bowie* for defendant.

L'Association des consommateurs du Canada (Demanderesse)

a c.

Le procureur général du Canada (Défendeur)

Division de première instance, le juge Gibson—Ottawa, le 17 mars et le 6 avril 1978.

Brefs de prérogative — Redressement par déclaration — Décision du CRTC réformée par le gouverneur en conseil qui y substitue sa propre décision en invoquant l'exercice de son pouvoir de modification — Le gouverneur en conseil est-il habilité à imposer une mesure qui, à son avis, eût dû figurer à la décision initiale? — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 64(1) — Décret C.P. 1977-3152.

Par décret, le gouverneur en conseil, exerçant le pouvoir qu'il tient de l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports* de modifier une décision du CRTC, a substitué sa propre décision à une décision du Conseil en invoquant l'exercice de son pouvoir de modification. La demanderesse fait valoir que le pouvoir de modification ne comprend pas celui de substituer une autre décision à celle du CRTC et ainsi réformer la décision rendue par le CRTC. Le litige porte sur la question de savoir s'il y a lieu à jugement statuant que le gouverneur en conseil «n'est pas habilité à imposer une mesure qui, à son avis, eût dû figurer à la décision initiale du Conseil».

Arrêt: l'action est rejetée. A la lumière de la formulation explicite de l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, à la lumière de la définition donnée par les dictionnaires qui attribuent au mot «modifier» un sens très large et à la lumière du raisonnement qui ressort des décisions judiciaires interprétant le sens que prend le pouvoir de «modifier» à l'article 64(1) et consacrant le pouvoir légal de «modifier» dans le cas des autres lois visées aux précédents cités, la Cour statue que le gouverneur en conseil, en réformant la décision du CRTC à laquelle il a substitué la sienne propre, ce qui a donné un résultat tout différent, n'a fait qu'exercer son pouvoir légal de modifier qu'il tient de l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*.

Arrêts examinés: *CSP Foods Ltd. c. La Commission canadienne des transports* [1979] 1 C.F. 3; *Re Davisville Investment Co. Ltd. c. Ville de Toronto* (1977) 15 O.R. (2^e) 553; *Inuit Tapirisat of Canada c. Le très honorable Jules Léger* [1979] 1 C.F. 213; *Labour Relations Board of the Province of British Columbia c. Oliver Co-Operative Growers Exchange* [1963] R.C.S. 7.

i

ACTION.

AVOCATS:

T. Gregory Kane pour la demanderesse.
G. W. Ainslie, c.r. et *E. A. Bowie* pour le défendeur.

SOLICITORS:

Consumers' Association of Canada, Ottawa,
for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for
defendant.

*The following are the reasons for judgment
rendered in English by*

GIBSON J.: This is an action for declaratory
relief.

The plaintiff the Consumers' Association of
Canada, is an incorporated association which in
the pleadings, alleges it "makes representations on
behalf of the consumer interest before governmen-
tal bodies, including courts, legislatures and
administrative tribunals." The *locus standi* of the
plaintiff in this action was denied in the pleadings
by the Deputy Attorney General of Canada for the
defendant, the Attorney General of Canada, but
no submissions were made to the Court in respect
to this plea.

The issue is whether reversing a decision is a
lawful exercise of the power to vary a decision.

By Order in Council P.C. 1977-3152 dated
November 3, 1977, the Governor in Council in
exercising the power conferred by section 64(1) of
the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c.
N-17, to vary a decision of the Canadian Radio-
television and Telecommunications Commission
(CRTC) substituted his decision for the original
decision of the Commission on the premise of
exercising the power to vary.

The submission is that the power to vary did not
include the power to substitute the decision of the
CRTC (which substitute decision in this case was
to reverse the CRTC decision) and that as a
consequence a declaration should issue in the
words of the prayer for relief in the statement of
claim, namely that the Governor in Council "does
not have the power to order the judgment which he
considers ought to have been given in the original
decision of the Commission".

This Order in Council reads as follows:

WHEREAS, on 24 August 1977, the Canadian Radio-televi-
sion and Telecommunications Commission, following public

PROCUREURS:

*L'Association des consommateurs du
Canada, Ottawa, pour la demanderesse.*

Le sous-procureur général du Canada pour le
défendeur.

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

LE JUGE GIBSON: Il s'agit en l'espèce d'une
action intentée en vue d'un redressement par
déclaration.

La demanderesse, en l'espèce l'Association des
consommateurs du Canada, est une association
juridiquement constituée qui, selon ses plaidoiries,
[TRADUCTION] «se fait la voix des consommateurs
devant les services publics, dont les tribunaux, les
assemblées législatives et les tribunaux administra-
tifs.» Dans les conclusions déposées pour le compte
du défendeur, procureur général du Canada, le
sous-procureur général du Canada a fait valoir que
la demanderesse n'avait pas qualité pour agir mais
cette réfutation n'a pas été développée à l'audition.

Le litige porte sur la question de savoir si le fait
de réformer une décision participe de l'exercice
légal du pouvoir de la modifier.

Par décret C.P. 1977-3152 en date du 3 novem-
bre 1977, le gouverneur en conseil, exerçant le
pouvoir qu'il tient de l'article 64(1) de la *Loi
nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17,
de modifier une décision du Conseil de la radiodif-
fusion et des télécommunications canadiennes
(CRTC), a substitué sa propre décision à une
décision du Conseil en invoquant l'exercice de son
pouvoir de modification.

La demanderesse fait valoir que le pouvoir de
modification ne comprend pas celui de substituer
une autre décision à celle du CRTC (la nouvelle
décision consiste en l'espèce à réformer la décision
du CRTC) et qu'en conséquence, il y a lieu à
jugement accordant le recours visé à la déclaration
et portant que le gouverneur en conseil [TRADUC-
TION] «n'est pas habilité à imposer une mesure
qui, à son avis, eût dû figurer à la décision initiale
du Conseil».

Voici le texte du décret attaqué:

Attendu que, le 24 août 1977, le Conseil de la radiodiffusion
et des télécommunications canadiennes a, à la suite d'audiences

hearings, rendered Telecom Decision CRTC 77-10 in which it did not approve the Telesat Canada Proposed Agreement, made as of 31 December 1976, with the Trans-Canada Telephone System.

WHEREAS the Governor in Council has received petitions under subsection 64(1) of the National Transportation Act and has given due consideration to the petitions and views of interested parties and to the views of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission as expressed in the said Decision;

WHEREAS the Governor in Council has concluded that the public interest will be better served if the Telesat Canada Proposed Agreement is approved;

WHEREAS the approval of the said Agreement will not, in the opinion of the Governor in Council, affect the power of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, under subsection 320(2) of the Railway Act, to approve or not to approve rates charged by Telesat Canada or the power of the Commission under subsection 320(7) of the Railway Act, to order Telesat Canada to provide access to its facilities upon such terms and conditions as the Commission deems just and expedient;

WHEREAS the approval of the said Agreement will not, in the opinion of the Governor in Council, affect the powers of the Minister of Communications under the Radio Act with respect to the operations of earth stations and associated terrestrial radio relay facilities.

AND WHEREAS the Agreement provides that nothing therein shall be binding which may override or conflict with any Act of the Parliament of Canada or any province thereof:

THEREFORE, HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, pursuant to subsection 64(1) of the National Transportation Act, of his own motion, hereby varies the Telecom Decision CRTC 77-10 of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, dated 24 August 1977, so as to provide for the approval of the Agreement between Telesat Canada and the Trans-Canada Telephone System, that is to say, that the Decision will now read as follows:

“The Agreement between Telesat Canada and the Trans-Canada Telephone System, made as of 31 December 1976, is in the public interest and is hereby approved.”

The nature of the statutory power given to the Governor General in Council under section 64(1) of the *National Transportation Act* and of the somewhat analogous powers of others has been discussed in the cases:

In *CSP Foods Ltd. v. Canadian Transport Commission*¹, Urie J. at pages 9-10 said:

¹ [1979] 1 F.C. 3.

publiques, rendu la décision Télécom. C.R.T.C. n° 77-10 par laquelle il rejetait l'accord projeté entre Télésat Canada et le Réseau téléphonique transcanadien en date du 31 décembre 1976;

Attendu que le gouverneur en conseil a reçu des pétitions en vertu du paragraphe 64(1) de la Loi nationale sur les transports et qu'il a examiné les pétitions et les opinions des intéressés, ainsi que les vues exprimées par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes dans la décision susmentionnée;

Attendu que le gouverneur en conseil convient qu'il est dans l'intérêt public d'approuver l'accord projeté par Télésat Canada;

Attendu que, de l'avis du gouverneur en conseil, l'approbation dudit accord n'altérera pas le droit du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes d'approuver ou de rejeter, en vertu du paragraphe 320(2) de la Loi sur les chemins de fer, les tarifs exigés par Télésat Canada ni son droit d'ordonner à Télésat Canada, en vertu du paragraphe 320(7) de la Loi sur les chemins de fer, de donner accès à ses installations à des conditions que le Conseil estime justes et convenables;

Attendu que, selon le gouverneur en conseil, l'approbation dudit accord n'altérera pas les pouvoirs conférés au ministre des Communications au sujet de l'exploitation des stations terriennes et des installations de relais hertziens de terre, en vertu de la Loi sur la radio; et

Attendu que l'accord prévoit qu'aucune des dispositions qu'il renferme ne peut avoir préséance sur une loi du Parlement du Canada ou d'une province du Canada ni entrer en conflit avec l'une de ces lois;

Son Excellence le gouverneur général en conseil, en vertu du paragraphe 64(1) de la Loi nationale sur les transports, modifie de son propre chef, par les présentes, la décision Télécom. C.R.T.C. n° 77-10 du conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en date du 24 août 1977, afin d'approuver l'accord entre Télésat Canada et le Réseau téléphonique transcanadien. La décision se lira donc maintenant comme suit:

«L'accord, en date du 31 décembre 1976, entre Télésat Canada et le Réseau téléphonique transcanadien étant dans l'intérêt public, il est approuvé par la présente.»

La nature du pouvoir légal que le gouverneur général en conseil tient de l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports* et d'autres pouvoirs plus ou moins semblables a été analysée dans les causes suivantes:

Dans *CSP Foods Ltd. c. La Commission canadienne des transports*¹, le juge Urie s'est prononcé en ces termes aux pages 9 et 10:

¹ [1979] 1 C.F. 3.

With respect, I do not view the exercise of his powers by the Governor in Council pursuant to section 64(1) as being in the nature of a judicial appeal. It provides a means whereby the executive branch of government may exercise some degree of control over [in this case] the Canadian Transport Commission to ensure that the views of the government as to the public interest in a given case, on the basis of facts established by this tribunal, can be expressed by the executive and such views are implemented by means of directions which it may see fit to give the tribunal, through the Governor in Council. It is a supervisory role, as I see it, not an appellate role. The Governor in Council does not concern himself with questions of law or jurisdiction which is in the ambit of judicial responsibility. But he has the power to do what the Courts cannot do which is to substitute his views as to the public interest for that of the Commission.

In *Re Davisville Investment Co. Ltd. v. City of Toronto*² in relation to section 94 of *The Ontario Municipal Board Act* and the power of the Lieutenant Governor in Council, the Court of Appeal of Ontario, per Lacourciere J.A. said:

The order, delayed for valid reasons until June, 1975, was approved by Her Honour the Lieutenant-Governor; it allowed the petition of the Oriole Park Association and provided as follows:

The Honourable John White, Member of the Executive Council and Chairman, Cabinet Committee on Legislation, after due consideration of the said Petition therefore recommends that pursuant to the provisions of Section 94 of *The Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1970, Chapter 323, the aforementioned decision of the Ontario Municipal Board, dated the 24th day of May 1972 be varied or rescinded and a public hearing held pursuant to Section 35 of *The Planning Act*, R.S.O. 1970, Chapter 349 for the purpose of enquiring into the merits of the application by the Corporation of the City of Toronto for approval of By-laws 152-68 and 253-68 and of hearing any objections to the application.

Section 94(1) of *The Ontario Municipal Board Act* reads as follows:

94(1) Upon the petition of any party or person interested, filed with the Clerk of the Executive Council within twenty-eight days after the date of any order or decision of the Board, the Lieutenant Governor in Council may,

- (a) confirm, vary or rescind the whole or any part of such order or decision; or
- (b) require the Board to hold a new public hearing of the whole or any part of the application to the Board upon which such order or decision of the Board was made,

and the decision of the Board after the public hearing ordered under clause b is not subject to petition under this section.

The 1972 decision of the Ontario Municipal Board could be challenged in two ways: (1) By an appeal following the judicial

² (1977) 15 O.R. (2d) 553 at 555-556.

Avec égards, je ne considère pas que l'exercice, par le gouverneur en conseil, des pouvoirs conférés par l'article 64(1) soit de la nature d'un appel judiciaire. C'est un moyen permettant à l'Exécutif d'exercer un certain contrôle sur la Commission canadienne des transports pour s'assurer que les vues du gouvernement concernant l'intérêt public dans une situation donnée, fondées sur les faits établis par ce tribunal, peuvent être exprimées par l'Exécutif et qu'elles sont appliquées par des directives que ce dernier peut juger à propos de donner au tribunal par l'intermédiaire du gouverneur en conseil. Si je comprends bien, il s'agit d'un rôle de surveillance et non de tribunal d'appel. Le gouverneur en conseil ne s'occupe pas des questions de droit ou de compétence, lesquelles incombent aux tribunaux. Toutefois, contrairement à ceux-ci, il peut substituer ses vues concernant l'intérêt public à celles de la Commission.

Dans *Re Davisville Investment Co. Ltd. c. Ville de Toronto*², la Cour d'appel de l'Ontario, par la bouche du juge Lacourciere, s'est prononcée en ces termes à propos de l'article 94 de *The Ontario Municipal Board Act* et des pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil:

[TRADUCTION] L'ordonnance, différée pour des motifs légitimes jusqu'en juin 1975, a été approuvée par Son Honneur le lieutenant-gouverneur; elle accueille la requête de l'Oriole Park Association et porte ce qui suit:

Par ces motifs, l'honorable John White, membre du Conseil exécutif et président du Comité législatif du Cabinet, après instruction de cette requête, recommande, en application des dispositions de l'article 94 de *The Ontario Municipal Board Act*, S.R.O. 1970, chapitre 323, que la décision susmentionnée en date du 24 mai 1972 du Conseil des municipalités de l'Ontario soit modifiée ou annulée et qu'il soit procédé à une audition publique conformément à l'article 35 de la loi dite *The Planning Act*, S.R.O. 1970, chapitre 349 afin de s'assurer du bien-fondé de la demande faite par la ville de Toronto en vue de l'approbation des arrêtés 152-68 et 253-68 et afin d'entendre toutes objections formulées contre cette demande.

Voici le texte de l'article 94(1) de *The Ontario Municipal Board Act*:

94(1) Dans le cas où une partie ou personne intéressée dépose auprès du greffier du Conseil exécutif une requête dans les vingt-huit jours de l'ordonnance ou de la décision prise par le Conseil, le lieutenant-gouverneur en conseil peut:

- a) confirmer, modifier ou annuler tout ou partie de cette ordonnance ou décision; ou
- b) ordonner au Conseil de tenir une nouvelle audition publique à propos de l'ensemble ou de la partie de la demande sur laquelle le Conseil a fondé son ordonnance ou décision,

et la décision prise par le Conseil à la suite de l'audition publique visée à l'alinéa b) ne peut faire l'objet d'une requête visée au présent article.

La décision prise en 1972 par le Conseil des municipalités de l'Ontario peut être contestée de deux manières: (1) par voie

² (1977) 15 O.R. (2^e) 553, aux pp. 555 et 556.

route of s. 95, on a question of law or jurisdiction, and subject to leave being obtained leading to the Divisional Court, or (2) by a petition, along the political route to the Lieutenant-Governor in Council, pursuant to s. 94.

The respondent association, after some procedural hesitation, eventually chose the second route. The Lieutenant-Governor in Council, answerable to the Legislature, exercises a discretionary power of control over the Municipal Board, and is not confined to the grounds stated in the petition or limited to the record before the Board. The petition does not constitute a judicial appeal or review. It merely provides a mechanism for a control by the executive branch of Government applying its perception of the public interest to the facts established before the Board, plus the additional facts before the Council. The Lieutenant-Governor in Council is not concerned with matters of law and jurisdiction which are within the ambit of judicial control. But it can do what Courts will not do, namely, it can substitute its opinion on a matter of public convenience and general policy in the public interest. This is what was done by the Order in Council: if it was done without any error of law, or without defects of a jurisdictional nature, the Divisional Court had no power to interfere and properly dismissed the application before it.

Marceau J. in this Court in *Inuit Tapirisat of Canada v. The Right Honourable Jules Léger*³ said:

... the action seeks an alternative remedy, a declaratory order, and the jurisdiction of the Court to grant such a relief, in the circumstances of the case, can certainly not be discarded in the same way. A declaratory order implies no command. It is well established that, while a Court cannot review a decision of the Governor General in Council made pursuant to a royal prerogative *per se*, it can no doubt review an act done by the Governor General in Council pursuant to the exercise of a statutory power (see for instance *Border Cities Press Club v. Attorney-General of Ontario* [1955] 1 D.L.R. 404; *Re Doctors Hospital and Minister of Health* (1976) 68 D.L.R. (3d) 220; *Re Davisville Investment Co. Ltd. v. City of Toronto* (1977) 15 O.R. (2d) 553). Needless to repeat that the Governor General in Council is not above the law and that his statutory powers must be exercised within the limits, for the purpose of, and according to the law.

In my view, in making decisions under 64(1), the Governor General in Council makes them on the basis of political accountability and not on a judicial or quasi-judicial basis. The scheme of the statutes pertaining to telecommunications is that decisions involving broad economic questions are entrusted to the CRTC which is under a strict duty to hold a hearing and to afford the parties a full opportunity to be heard. The Commission may itself at any time review, rescind, change, alter or vary any of its orders or decisions (section 63 of the *National Transportation Act*), and these orders or decisions, moreover

³ [1979] 1 F.C. 213 at pp. 218 and 221.

d'appel judiciaire prévu à l'art. 95 et portant sur une question de droit ou de compétence, ce qui peut mener, sous réserve de permission, jusqu'à la division de la Haute Cour, ou (2) par voie de requête administrative auprès du lieutenant-gouverneur en conseil, conformément à l'art. 94.

L'association intimée, après une certaine hésitation quant à la procédure à adopter, a finalement opté pour la deuxième méthode. Le lieutenant-gouverneur en conseil, comptable à l'assemblée législative, exerce un pouvoir discrétionnaire de contrôle sur le Conseil des municipalités; ce pouvoir n'est limité ni à l'instruction des questions soulevées dans la requête ni à celle du dossier instruit par le Conseil. La requête ne constitue ni une intimation d'appel ni une demande de contrôle judiciaire. Elle ne fait que mettre en marche le mécanisme de contrôle de l'Exécutif qui applique sa vision de l'intérêt public aux faits établis devant le Conseil et aux éléments complémentaires d'information soumis à son propre examen. Le lieutenant-gouverneur en conseil ne connaît pas des questions de droit et de compétence, lesquelles relèvent du contrôle judiciaire. Cependant il peut faire quelque chose qui échappe à la compétence des tribunaux: faire valoir son propre avis sur une question d'utilité et d'ordre publics et ce, dans l'intérêt public. C'est ce qui a été fait au moyen du décret: si celui-ci n'est entaché d'aucune erreur de droit ni d'aucun vice de compétence, la division de la Haute Cour n'avait pas à intervenir et c'est avec raison qu'elle a débouté la demanderesse.

Dans *Inuit Tapirisat of Canada c. Le très honorable Jules Léger*³, le juge Marceau de la Cour fédérale s'est prononcé en ces termes:

... l'action demande un redressement subsidiaire, un jugement déclaratoire, et, dans les circonstances de l'espèce, on ne peut pas écarter de la même manière la compétence de la Cour à accorder un tel redressement. Un jugement déclaratoire n'implique aucun commandement. Il est bien établi qu'un tribunal, sans pouvoir réviser une décision rendue par le gouverneur général en conseil en vertu d'une prerogative royale *per se*, peut certainement réviser un acte accompli par le gouverneur général en conseil dans l'exercice d'un pouvoir que lui accorde la loi. (Voir p. ex. *Border Cities Press Club c. Le procureur général de l'Ontario* [1955] 1 D.L.R. 404; *Re Doctors Hospital and Minister of Health* (1976) 68 D.L.R. (3^e) 220; *Re Davisville Investment Co. Ltd. c. La ville de Toronto* (1977) 15 O.R. (2^e) 553.) Point n'est besoin de répéter que le gouverneur en conseil n'est pas au-dessus de la loi et que les pouvoirs que lui accorde la loi doivent s'exercer dans les limites imposées par celle-ci, aux fins qu'elle détermine et conformément à ses dispositions.

A mon avis, en rendant des décisions en vertu de l'article 64(1), le gouverneur général en conseil agit sur la base de sa responsabilité politique et non suivant un processus judiciaire ou quasi judiciaire. L'organisation générale de la législation relative aux télécommunications est à l'effet que les décisions mettant en jeu des questions économiques générales sont confiées au CRTC, qui a le devoir strict de tenir une audition et de donner aux parties l'occasion voulue de se faire entendre. La Commission elle-même peut, à tout moment, réviser, rescinder, changer ou modifier ses ordonnances ou décisions (article 63 de la *Loi*

³ [1979] 1 C.F. 213, aux pp. 218 et 221.

are subject to appeal to, and review by, the Courts (section 64(2) to (7) of the Act). The power to "vary or rescind" entrusted by section 64(1) to the Governor General in Council is, as I understand it, a power of a different nature altogether: it is a political power for the exercise of which the Cabinet is to be guided by its views as to the policy which in the circumstances should be followed in the public interest. Its exercise has nothing to do with the judicial or quasi-judicial process.

In *Labour Relations Board of the Province of British Columbia v. Oliver Co-Operative Growers Exchange*⁴ Judson J. held it was a lawful exercise of a statutory power to "vary" by substituting one Union for another in a certificate of bargaining authority. At page 11 he said:

The issue is whether the Board had power to do this under s. 65(2) of the Act, which reads:

65. (2) The Board may, upon the petition of any employer, employers' organization, trade-union, or person, or of its own motion, reconsider any decision or order made by it under this Act, and may vary or revoke any such decision or order.

The majority in the Court of Appeal held that the Board's power under s. 65(2) and regulation 9(a) was limited to the substitution of a new name for an old and that the word "vary" in s. 65(2) could not support the substitution of another union for that set out in a Certificate of Bargaining Authority. That would amount to a new and different certification, a replacement of one union by another, a change that could only be brought about by following the procedure laid down by ss. 10 and 12. The decision is that Local 1572, being a new union, should have applied for certification and not variation of an existing certificate and that variation of a certificate in the circumstances of this case was beyond the powers of the Board. The learned judge of first instance and Davey J.A., in the Court of Appeal, were of a contrary opinion and held that the Board had jurisdiction under s. 65(2). I am of the opinion that this is the correct view to take of the Act.

In *Bakery and Confectionery Workers International Union of America Local No. 468 v. White Lunch Limited*⁵ after C Ltd., the named employer, went into voluntary liquidation, the Labour Relations Board of British Columbia issued an order substituting another party for the named employer C Ltd., purportedly by exercising its statutory power to "vary". Hall J. at page 295 said:

nationale sur les transports), et telles ordonnances ou décisions sont en outre susceptibles d'appel et de révision devant les cours de justice (article 64(2) à (7) de la Loi). Le pouvoir de «modifier ou rescinder» conféré au gouverneur général en conseil par l'article 64(1) est, suivant mon interprétation, de nature tout à fait différente: il s'agit d'un pouvoir politique dans l'exercice duquel le cabinet doit se laisser guider par ses conceptions propres quant aux principes directeurs à appliquer, dans les circonstances, eu égard à l'intérêt public. L'exercice de ce pouvoir n'a aucun rapport avec le processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Dans *Labour Relations Board of the Province of British Columbia c. Oliver Co-Operative Growers Exchange*⁴, le juge Judson a conclu que la substitution d'un syndicat à un autre syndicat sur un certificat d'accréditation participait de l'exercice légal du pouvoir légal de modification. Voici ce qu'il dit à ce sujet à la page 11:

[TRADUCTION] Le litige porte sur la question de savoir si la Commission y était habilitée par l'art. 65(2) de la Loi, lequel porte:

65. (2) De son propre chef ou à la demande de l'employeur, de l'association patronale, du syndicat ou de toute autre personne, la Commission peut reconsidérer toute décision ou ordonnance qu'elle a rendue sous le régime de la présente loi, et elle peut modifier ou révoquer cette décision ou ordonnance.

Selon la majorité de la Cour d'appel, la Commission ne tient de l'art. 65(2) de la Loi et de l'art. 9a) du Règlement que le pouvoir de substituer un nouveau nom à l'ancien, et le terme «modifier» figurant à l'art. 65(2) ne permet pas de substituer un autre syndicat à celui qui est nommé dans le certificat d'accréditation. Cette substitution équivaut à une nouvelle accréditation, différente de la première, au remplacement d'un syndicat par un autre, qui ne peut être réalisé que selon les formalités prévues aux art. 10 et 12. La Cour d'appel a conclu que la section locale 1572, étant un nouveau syndicat, aurait dû faire une demande d'accréditation et non pas de modification d'un certificat existant et qu'en l'espèce, la Commission n'avait le pouvoir de modifier un certificat. Le savant juge de première instance et le juge d'appel Davey de la Cour d'appel soutenaient le contraire pour conclure que la Commission y était habilitée par l'art. 65(2). A mon avis, c'est en ce sens qu'il faut interpréter la Loi.

Dans la cause *Bakery and Confectionery Workers International Union of America Local No. 468 c. White Lunch Limited*⁵, la Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique, se prévalant apparemment du pouvoir qu'elle avait de «modifier», a substitué une autre partie à l'employeur nommé, en l'espèce C Ltd., après liquidation volontaire de ce dernier. Le juge Hall s'est prononcé en ces termes, à la page 295:

⁴ [1963] S.C.R. 7 at p. 11.

⁵ [1966] S.C.R. 282.

⁴ [1963] R.C.S. 7, à la p. 11.

⁵ [1966] R.C.S. 282.

Bull J.A. in the Court of Appeal recognized the wide effect of s. 65(3) when he said:

It is clear that Section 65(3) confers the power to vary or cancel a former order or decision in appropriate circumstances, that this power is intended to cover situations which are not specifically dealt with in the Statute, and that the Board is not restricted merely to the facts as they existed when the original order or decision was made: *In re Hotel and Restaurant Employees' International Union, Local 28 et al* (1954) 11 W.W.R. (N.S.) 11; *Regina v. Ontario Lab. Rel. Bd.; Ex parte Genaire Ltd.* (1958) O.R. 637, approved on appeal (1959) 18 D.L.R. (2d) 588.

Similarly, it is well established law that when there is a privative clause such as Section 65(1) the Court in *certiorari* proceedings is restricted to determining whether or not the tribunal, in this case the Board of Labour Relations, acted within its jurisdiction, including matters such as denial of natural justice, bias, fraud, etc., or whether there is error on the face of the record. In the disposition of issues within its jurisdiction, the Board's decision, including certification of a trade-union, is not open to judicial review, unless the Court determines that the Board's error goes to jurisdiction as opposed to an error within its jurisdiction. The decision of the Board as to who are employees and who are employers is a finding solely within the jurisdiction of the Board and is "final and conclusive" and not open to judicial review: *Labour Relations Board et al v. Traders' Service Ltd.* (1958) S.C.R. 672.

However, he limited the effect of s. 65(3) by holding that the word "vary" in the section "cannot be used as an excuse for bringing retroactively into being a new unit of employees for which the Union stands certified . . ." I cannot read the section as narrowing the plain meaning of the word "vary". It is defined in the Shorter Oxford Dictionary as: "to cause to change or alter; to adapt to certain circumstances or requirements by appropriate modifications" nor do I accept the view that the word "vary" cannot apply retroactively. It has not such a limited meaning and circumstances will frequently arise where it must have a retroactive effect. The present case is a classical example.

In *Canadian Pacific Railway Co. v. Manitoba Pool Elevators*⁶ Freedman J.A. in discussing the power of the Governor in Council to vary or rescind an order of the Board of Transport Commissioners under section 53(1) of the *Railway Act*, R.S.C. 1952, c. 234 said [at page 20]:

Nor can I accept the argument that the governor in council, by including in his order a direction to the board to suspend the tariffs, was thereby admitting the sovereignty of the board in the area having to do with making that order effective. It is hard to think that such sovereignty could exist in face of the

⁶ (1963) 43 W.W.R. 18.

[TRADUCTION] Le juge d'appel Bull de la Cour d'appel a reconnu l'étendue du champ d'application de l'art. 65(3) en ces termes:

Il est évident que l'article 65(3) confère le pouvoir de modifier ou d'abroger une ancienne ordonnance ou décision dans certains cas, que ce pouvoir s'applique aux cas qui ne sont pas expressément prévus par la loi, et que l'instruction de la Commission n'est nullement limitée aux faits tels qu'ils existaient à la date de l'ancienne ordonnance ou décision: *In re Hotel and Restaurant Employees' International Union, Local 28 et al* (1954) 11 W.W.R. (N.S.) 11; *Regina c. Ontario Lab. Rel. Bd.; Ex parte Genaire Ltd.* (1958) O.R. 637, confirmé en appel (1959) 18 D.L.R. (2^e) 588.

De même, c'est un principe de droit bien établi qu'en cas de disposition restrictive comme l'article 65(1), le rôle de la Cour saisie d'un recours en *certiorari* se limite à établir si le tribunal administratif, en l'espèce la Commission des relations de travail, est resté dans les limites de sa compétence, ce qui comprend les questions de déni de justice, de partialité, de fraude, etc., ou s'il y a erreur évidente ressortant du dossier. Lorsque la Commission statue sur les questions qui relèvent de sa compétence, ses décisions, y compris les décisions en matière d'accréditation syndicale, ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire à moins que de l'avis de la Cour, l'erreur de la Commission ne porte sur sa compétence même et non pas sur une question qui relève de sa compétence. La décision prise par la Commission pour indiquer qui sont les employés et qui sont les employeurs relève exclusivement de sa compétence, elle constitue une «conclusion en dernier ressort» et n'est pas susceptible de contrôle judiciaire: *Labour Relations Board et al c. Traders' Service Ltd.* (1958) R.C.S. 672.

Cependant, il a limité le champ de l'art. 65(3) en concluant que le terme «modifier» qui y figure «ne saurait servir d'excuse pour la création rétroactive d'une nouvelle unité d'employés dont le syndicat est l'agent accrédité . . .». A mon avis, cet article ne peut être interprété comme restreignant l'acceptation générale du mot «modifier». Voici la définition qu'en donne le Shorter Oxford Dictionary: «faire changer; adapter à certaines conditions ou à certains besoins au moyen de modifications appropriées». Par ailleurs, je ne saurais souscrire à la thèse selon laquelle le mot «modifier» ne peut s'appliquer de façon rétroactive. Ce mot ne souffre pas d'une telle restriction de sens et nombre de cas se produiront où il doit avoir un effet rétroactif. L'affaire en instance en est un exemple classique.

Dans *Canadian Pacific Railway Co. c. Manitoba Pool Elevators*⁶, le juge d'appel Freedman a analysé en ces termes le pouvoir qu'avait le gouverneur en conseil de modifier ou de rescinder une ordonnance de la Commission des transports, conformément à l'article 53(1) de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1952, c. 234 [à la page 20]:

[TRADUCTION] Je ne saurais non plus souscrire à la thèse selon laquelle le gouverneur en conseil, en faisant figurer dans son arrêté l'ordre donné à la Commission de suspendre l'application des tarifs en cause, a reconnu par là le pouvoir souverain de cette dernière en ce qui concerne l'exécution même de cet

⁶ (1963) 43 W.W.R. 18.

explicit language of sec. 53(1) declaring the order of the governor in council to be binding upon the board. Construing the order in council in the light of the provisions of sec. 53(1), I am unable to see in it any admission of board sovereignty as is argued. On the contrary, the very language of the order in council is in the form of a direction from a superior body to a subordinate body. Surely the subordinate body, the board, was bound to give effect to such direction.

In *Rowley v. Petroleum and Natural Gas Conservation Board*⁷ Macdonald J. at page 476 in relation to the power to "vary" provided for in an agreement ratified and adopted by concurrent federal and provincial legislation, was of opinion that "The word 'vary' in its ordinary use as well as in legal phraseology is quite comprehensive in meaning and I see no sound reason for restricting its meaning or that of Article 24 above referred to in the manner suggested."

In *Regina v. Travers and McGuire*⁸ Ouimet J. in Quebec Court of Queen's Bench held that the power, given in section 465 of the *Criminal Code* to him as a Judge of a Superior Court of criminal jurisdiction, on application, where an accused is committed for trial, to "vary an order for bail" fixed under subsection (3) of section 463 by a judge of a county or district court or a magistrate, is lawfully exercised by him in ordering that bail be cancelled, or in effect, by reversing the previous order.

Based upon the express words of section 64(1) of the *National Transportation Act*, the dictionary definitions of the word "vary" which indicate the word "vary" has a very wide connotation, the reasoning and concepts in the judicial decisions interpreting the meaning of the power to "vary" in section 64(1) and the reasoning and concepts in the judicial decisions interpreting how the statutory powers to "vary" may be exercised in the other statutes referred to in the cases cited, I am of the view the Governor in Council in this case in reversing the decision of the CRTC by substituting his decision for that of the CRTC and thereby causing an entirely different result to obtain, was lawfully exercising his power to vary prescribed in section 64(1) of the *National Transportation Act*;

arrêté. On conçoit mal un tel pouvoir souverain eu égard à la formulation explicite de l'art. 53(1) aux termes duquel l'arrêté du gouverneur en conseil lie la Commission. En analysant l'arrêté à la lumière de l'art. 53(1), je n'y ai vu nulle consécration du pouvoir souverain de la Commission ainsi qu'on l'a prétendu. Par contre, le libellé même de l'arrêté revêt la forme d'un ordre donné par une instance supérieure à un organisme subordonné. Il va de soi que ce dernier, c'est-à-dire la Commission, est tenu d'obtempérer.

Dans *Rowley c. Petroleum and Natural Gas Conservation Board*⁷, le juge Macdonald a conclu à la page 476, à propos du pouvoir de «modifier» prévu dans un accord adopté et ratifié par le Parlement fédéral et par les provinces: [TRADUCTION] «Le mot 'modifier', dans son acception commune tout comme dans le langage juridique, a un sens très large et je ne vois rien qui justifie une restriction de sa signification ou de l'étendue de l'article 24 susmentionné, telle qu'on l'a fait valoir.»

Dans *Regina c. Travers and McGuire*⁸, le juge Ouimet de la Cour du Banc de la Reine du Québec a conclu qu'en révoquant une ordonnance de liberté sous caution rendue par un juge de comté ou de district ou par un magistrat en application du paragraphe (3) de l'article 463 du *Code criminel* ou en réformant une ordonnance rendue à ce sujet, lui, en sa qualité de juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle, n'avait fait qu'exercer légalement le pouvoir qu'il tenait de l'article 465 pour «modifier une ordonnance de libération».

A la lumière de la formulation explicite de l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, à la lumière de la définition donnée par les dictionnaires qui attribuent au mot «modifier» un sens très large et à la lumière du raisonnement qui ressort des décisions judiciaires interprétant le sens que prend le pouvoir de «modifier» à l'article 64(1) et consacrant le pouvoir légal de «modifier» dans le cas des autres lois visées aux précédents cités, j'estime qu'en l'espèce, le gouverneur en conseil, en réformant la décision du CRTC à laquelle il a substitué la sienne propre, ce qui a donné un résultat tout différent, n'a fait qu'exercer son pouvoir légal de modifier qu'il tient de l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*; et qu'en conséquence, le décret C.P. 1977-3152 en date du

⁷ (1943) 1 W.W.R. 470.

⁸ (1963) 42 C.R. 32.

⁷ (1943) 1 W.W.R. 470.

⁸ (1963) 42 C.R. 32.

and as a consequence, Order in Council P.C. 1977-3152 dated November 3, 1977 has no jurisdictional defects and is *intra vires* the powers of the Governor in Council.

The action therefore is dismissed with costs.

3 novembre 1977 n'est entaché d'aucun vice de compétence et relève bien des pouvoirs du gouverneur en conseil.

^a Par ces motifs, la demande est rejetée avec dépens.