

**Attorney General of the Province of Quebec
and the Transport Tribunal (Defendants)**

Appellants;

and

Joseph Farrah (Plaintiff) Respondent;

and

Curtis J. Sommerville et al. Mis en cause;

and

Attorney General of Alberta Intervenor.

1977: November 14; 1978: May 1.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Spence,
Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Constitutional law — Transport Tribunal — Judges appointed by the province — Exclusive appellate jurisdiction over questions of law — Supervisory power conferred on courts referred to in s. 96 of the B.N.A. Act — Writ of evocation — British North America Act, s. 96 — Transport Act, L.Q. 1972, c. 55, ss. 24, 30, 56, 58, 59, 72 — Code of Civil Procedure, art. 846.

Respondent Farrah obtained a writ of evocation from a judge of the Superior Court of Quebec to prevent the Transport Tribunal from hearing the appeal from a decision of the Transport Commission. Farrah argued that s. 58(a) of the *Transport Act*, which gives the Transport Tribunal exclusive and final appellate jurisdiction, on any question of law, from any decision of the Transport Commission which terminates a matter, was *ultra vires* the provincial legislature. Both the Superior Court and the Court of Appeal unanimously accepted the validity of this argument because, in their view, the province acted contrary to the *B.N.A. Act* by conferring on this tribunal a jurisdiction that s. 96 reserves for superior courts, whose judges are appointed by the Governor General in Council. Hence the appeal to this Court.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz and Pratte JJ.: In 1867, the superintending and reforming power of the Superior Court over inferior tribunals was not restricted to matters of jurisdiction but extended to controlling the legality of decisions of inferior tribunals which, though not invalid owing to excess of jurisdiction, were never-

**Le procureur général de la province de
Québec et le tribunal des transports**

(Défendeurs) Appelants;

et

Joseph Farrah (Demandeur) Intimé;

et

Curtis J. Sommerville et autres Mis en cause;

et

Le procureur général de l'Alberta Intervenant.

1977: 14 novembre; 1978: 1^{er} mai.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland,
Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Tribunal des transports — Juges nommés par la province — Compétence exclusive d'appel sur des questions de droit — Pouvoir de surveillance conféré aux tribunaux visés par l'art. 96 de l'A.A.N.B. — Bref d'évocation — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 96 — Loi des transports, L.Q. 1972, c. 55, art. 24, 30, 56, 58, 59, 72 — Code de procédure civile, art. 846.

L'intimé Farrah a obtenu un bref d'évocation d'un juge de la Cour supérieure du Québec afin d'empêcher le tribunal des transports d'entendre l'appel d'une décision de la Commission des transports. Farrah a soutenu qu'est *ultra vires* de la législature provinciale l'al. 58a) de la *Loi des transports* qui confère au tribunal des transports une juridiction d'appel exclusive et finale sur toute question de droit relative à toute décision de la Commission des transports qui termine une affaire. La Cour supérieure et la Cour d'appel, à l'unanimité, ont accepté le bien-fondé de cet argument parce que, selon elles, la province est allée à l'encontre de l'A.A.N.B. lorsqu'elle a attribué à ce tribunal une compétence que l'art. 96 réserve aux cours supérieures dont les juges sont nommés par le gouverneur général en conseil. D'où le pourvoi du procureur général du Québec devant cette Cour.

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté.

Les juges Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz et Pratte: En 1867, le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure sur les tribunaux inférieurs n'était pas limité aux questions de juridiction; il s'étendait au contrôle de la légalité des décisions des tribunaux inférieurs qui, sans être nulles pour excès de juridiction, étaient

theless vitiated by certain errors of law on the face of the record.

Section 58(a) of the *Transport Act* gives the Transport Tribunal exclusive appellate jurisdiction from any decision of the Transport Commission which terminates a matter. Sections 24 and 72 are aimed at protecting the decisions of the Transport Commission and the Transport Tribunal from the superintending and reforming power of the Superior Court. The combined effect of these three provisions is therefore simultaneously (i) to withdraw from the superintending and reforming power of the Superior Court the decisions of the Transport Commission which, though within its jurisdiction, are nevertheless tainted with an error of law on the face of the record, and (ii) to transfer this superintending and reforming power from the Superior Court to the Transport Tribunal, a body whose members are not appointed by the Governor General in Council. By thus conferring on the Transport Tribunal part of the supervisory authority that was vested in the Superior Court at the time of Confederation, the province exceeded its jurisdiction.

Per Laskin C.J. and Spence, Dickson and Estey JJ.: The most recent decisions of the Privy Council and of this Court have clearly established that s. 96 of the *B.N.A. Act* cannot properly be interposed against a provincial administrative agency merely because it was empowered to exercise judicial functions. It is open to a province to endow an administrative agency, which has adjudicative functions, with power to determine questions of law in the exercise of its authority under a valid provincial regulatory statute. It is also open to a province to establish an administrative tribunal of appeal as part of a valid regulatory statute and to invest such a tribunal with power to make decisions on questions of law in the course of exercising an appellate authority over decisions of the primary agency. In s. 58(a), however, the province goes further than this. The Transport Tribunal becomes an appeal agency which concerns itself primarily with questions of law and which does so "to the exclusion of any other court". The effect of s. 58(a) and of the privative provisions of ss. 24 and 72 of the *Transport Act* is to constitute the Transport Tribunal as the final court of appeal in matters within s. 58(a), and to oust the superintending and reforming authority of the Superior Court over decisions of the Commission as well as over decisions of the Transport Tribunal. By substituting an administrative tribunal of appeal for a s. 96 appellate court, the province has entered territory forbidden to it by that section.

néanmoins viciées par suite de certaines erreurs de droit apparaissant à la lecture du dossier.

L'alinéa 58a) de la *Loi des transports* accorde au tribunal des transports, sur toute question de droit, une juridiction exclusive d'appel de toute décision de la Commission des transports qui termine une affaire; les art. 24 et 72 visent à soustraire les décisions de la Commission des transports et celles du tribunal des transports au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure. L'effet conjugué de ces trois dispositions est donc à la fois (i) de soustraire au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure les décisions de la Commission des transports qui bien que rendues dans les limites de sa juridiction seraient néanmoins entachées d'une erreur de droit apparaissant à la lecture du dossier et (ii) de conférer ce pouvoir de surveillance et de contrôle au tribunal des transports, organisme dont les membres ne sont pas nommés par le gouverneur en Conseil, à l'exclusion de la Cour supérieure. En conférant ainsi au tribunal des transports une partie du pouvoir de surveillance dont jouissait la Cour supérieure à l'époque de la Confédération, la province a outrepassé sa compétence.

Le juge en chef Laskin et les juges Spence, Dickson et Estey: Les décisions les plus récentes du Conseil privé et de cette Cour ont bien établi que l'on ne peut interposer l'art. 96 de l'*A.A.N.B.* pour faire obstacle à un organisme administratif provincial pour la seule raison qu'il a des attributions judiciaires. Une province peut conférer à un organisme administratif, ayant des attributions judiciaires, le pouvoir de trancher des questions de droit dans l'exercice du pouvoir qu'il tient d'une loi de réglementation provinciale valide. Elle peut aussi établir un tribunal administratif d'appel dans le cadre d'une réglementation valide et investir ce tribunal du pouvoir de trancher des questions de droit dans l'exercice de sa juridiction d'appel sur les décisions du premier organisme. Mais la province, en édictant l'al. 58a), est allée plus loin. Le tribunal des transports devient un organisme d'appel dont la première tâche est d'examiner des questions de droit et ce, «exclusivement à tout autre tribunal». L'alinéa 58a) et les clauses privatives des art. 24 et 72 de la *Loi des transports* ont pour effet de faire du tribunal des transports une cour d'appel de dernier ressort pour les questions relevant de l'al. 58a) et de faire disparaître le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure sur les décisions de la Commission aussi bien que sur celles du tribunal des transports. En substituant un tribunal d'appel administratif à une cour d'appel visée à l'art. 96 de l'*A.A.N.B.*, la province a légiféré dans un domaine qui lui est interdit par cet article.

Per Ritchie, Pigeon and Beetz JJ.: Prior to 1972, the decisions of the boards which the Transport Commission replaced were subject, not to the superintending power of the Superior Court, but to a right of appeal to the Court of Appeal on questions "of jurisdiction or law". With regard to s. 96 of the *B.N.A. Act*, this presented no problem since the Court of Appeal is a "superior court" within the meaning of that section. The expression "question of law" includes questions of jurisdiction. Section 58(a) of the *Transport Act* was therefore intended to transfer to the Transport Tribunal all the jurisdiction previously exercised by the Court of Appeal and concerned solely with questions of law. These are powers that a province may not transfer to a tribunal of which it appoints the judges.

Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi, [1973] S.C.R. 681, applied; *Toronto v. York*, [1938] A.C. 415; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*, [1949] A.C. 134; *A.E. Dupont v. Inglis*, [1958] S.C.R. 535; *Tomko v. Labour Relations Board (N.S.)*, [1977] 1 S.C.R. 112; *Bradley v. Canadian General Electric Co. Ltd.*, [1957] O.R. 316; *Farrell v. Workmen's Compensation Board (B.C.)*, [1962] S.C.R. 48; *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Executors of Woodward Estate v. Minister of Finance (B.C.)*, [1973] S.C.R. 120; *Three Rivers Boatman Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1969] S.C.R. 607; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147; *R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal*, [1952] 1 K.B. 338; *R. v. Nat Bell Liquors Ltd.*, [1922] 2 A.C. 128; *Metropolitan Life Insurance Company v. International Union of Operating Engineers*, [1970] S.C.R. 425; *Jarvis v. Associated Medical Services Inc.*, [1964] S.C.R. 497; *Komo Construction Inc. v. Labour Relations Board of Quebec*, [1968] S.C.R. 172; *White Sister Uniform Inc. v. Le Tribunal du travail*, [1976] C.A. 772; *General Motors v. Brunet*, [1977] 2 S.C.R. 537; *The Provincial Secretary of the Province of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *Pringle v. Fraser*, [1972] S.C.R. 821; *Jones v. Edmonton Catholic School District*, [1977] 2 S.C.R. 872; *Shell Co. of Australia v. Federal Commissioner of Taxation*, [1931] A.C. 275; *O. Martineau & Sons Ltd. v. City of Montreal*, [1932] A.C. 113, referred to.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal of Quebec¹ dismissing the appeal from a

¹ [1976] C.A. 467.

Les juges Ritchie, Pigeon et Beetz: La législation antérieure à 1972 assujettissait les décisions des régies, auxquelles la Commission des transports a succédé, non pas au pouvoir de surveillance de la Cour supérieure, mais à un droit d'appel à la Cour d'appel sur les questions «de compétence ou de droit». Au regard de l'art. 96 de l'*A.A.N.B.* cela ne présentait aucune difficulté, car la Cour d'appel est une «cour supérieure» au sens de cet article. L'expression «sur toute question de droit» comprend les questions de compétence. On a donc voulu par l'al. 58a) de la *Loi des transports* attribuer au tribunal des transports toute la juridiction antérieurement exercée par la Cour d'appel et qui ne portait que sur des questions de droit. Ce sont des pouvoirs qu'une province ne peut attribuer à un tribunal dont elle nomme les magistrats.

Arrêt appliqué: *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681; arrêts mentionnés: *Toronto c. York*, [1938] A.C. 415; *Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works Ltd.*, [1949] A.C. 134; *A.E. Dupont c. Inglis*, [1958] R.C.S. 535; *Tomko c. Labour Relations Board (N.-É.)*, [1977] 1 R.C.S. 112; *Bradley v. Canadian General Electric Co. Ltd.*, [1957] O.R. 316; *Farrell c. Workmen's Compensation Board (C.-B.)*, [1962] R.C.S. 48; *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal c. La Commission des relations de travail du Québec*, [1953] 2 R.C.S. 140; *La succession Woodward c. Le ministre des Finances (C.-B.)*, [1973] R.C.S. 120; *Three Rivers Boatman Ltd. c. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 607; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147; *R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal*, [1952] 1 K.B. 338; *R. v. Nat Bell Liquors Ltd.*, [1922] 2 A.C. 128; *Metropolitan Life Insurance Company c. International Union of Operating Engineers*, [1970] R.C.S. 425; *Jarvis c. Associated Medical Services Inc.*, [1964] R.C.S. 497; *Komo Construction Inc. c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172; *White Sister Uniform Inc. c. Le Tribunal du travail*, [1976] C.A. 772; *General Motors c. Brunet*, [1977] 2 R.C.S. 537; *Le secrétaire de la province de l'Île-du-Prince-Édouard c. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *Pringle c. Fraser*, [1972] R.C.S. 821; *Jones c. Edmonton Catholic School District*, [1977] 2 R.C.S. 872; *Shell Co. of Australia v. Federal Commissioner of Taxation*, [1931] A.C. 275; *O. Martineau & Sons Ltd. c. La Ville de Montréal*, [1932] A.C. 113.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹ rejetant l'appel d'un jugement de la

¹ [1976] C.A. 467.

judgment of the Superior Court authorizing a writ of evocation to be issued. Appeal dismissed.

Pierre Lamontagne, Q.C., Roger Thibault, Q.C., Ross Goodwin and Françoise Guénette, for the appellants.

André Joli-Cœur, for the respondent.

William Henkel, Q.C., for the intervenor.

The judgment of Laskin C.J. and Spence, Dickson and Estey JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The issue in this appeal does not turn on any doubt as to provincial regulatory authority in relation to provincial transport. It has to do rather with adjudicative authority and with whether a Province offends s. 96 of the *British North America Act* if it includes in an otherwise valid regulatory statute adjudicative provisions such as those found in s. 58(a) of the *Transport Act*, L.Q. 1972, c. 55.

The Act establishes a regulatory regime in respect of public and private transport and confides administration in the first instance to the Quebec Transport Commission, a statutory body operating through four administrative divisions as prescribed by s. 15 of the Act and exercising powers given by the Act within the scope of regulations of the Lieutenant-Governor in Council. Within the administrative structure of the Act is a Transport Tribunal (comprised of provincial judges) which is given certain appellate jurisdiction over the Commission. Section 58 refers to this appellate jurisdiction as follows:

58. The Transport Tribunal shall also have jurisdiction, to the exclusion of any other court, to hear and dispose of:

- (a) in appeal, on any question of law, any decision of the Commission which terminates a matter;
- (b) in appeal, decisions of the Commission under section 30;
- (c) any matter, by evocation, when the Commission has omitted or neglected to render its decision within six months following the making of the application.

Cour supérieure autorisant l'émission d'un bref d'évocation. Pourvoi rejeté.

Pierre Lamontagne, c.r., Roger Thibault, c.r., Ross Goodwin et Françoise Guénette, pour les appelants.

André Joli-Cœur, pour l'intimé.

William Henkel, c.r., pour l'intervenant.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Spence, Dickson et Estey a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Ce pourvoi ne met nullement en cause le pouvoir provincial de réglementation en matière de transport provincial. Il s'agit plutôt du pouvoir judiciaire et de la question de savoir si une province contrevient à l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* en insérant dans une loi, pour le reste incontestablement valide, des dispositions relatives à des attributions judiciaires comme celles de l'al. 58a) de la *Loi des transports*, L.Q. 1972, c. 55.

La Loi établit un régime de réglementation des transports privés et publics et en confie l'administration en première instance à la Commission des transports du Québec. Cet organisme institué par la Loi comprend quatre divisions administratives, prévues à l'art. 15, et exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi dans le cadre des règlements édictés par le lieutenant-gouverneur en conseil. La structure administrative prévue par la Loi comprend également le tribunal des transports (formé de trois juges de la cour provinciale) ayant juridiction en appel sur les décisions de la Commission, aux termes de l'art. 58:

58. Le tribunal des transports a aussi juridiction pour connaître et disposer, exclusivement à tout autre tribunal,

- a) en appel, sur toute question de droit, de toute décision de la Commission qui termine une affaire;
- b) en appel, des décisions de la Commission en vertu de l'article 30;
- c) par voie d'évocation, de toute affaire, lorsque la Commission a omis ou négligé de rendre sa décision dans les six mois qui suivent la présentation de la demande.

Only s. 58(a) is in issue in this appeal, but other provisions of the Act, which will be mentioned later in these reasons, have a bearing on the proper assessment of s. 58(a).

I begin this assessment with two propositions which, in my opinion, admit of no challenge. First, it is open to a Province to endow an administrative agency, which has adjudicative functions, with power to determine questions of law in the exercise of its authority under a valid provincial regulatory statute such as the one involved in the present case. Indeed, it is difficult to appreciate how such an agency can operate effectively if it is precluded from interpreting and applying the statute under which it exercises its jurisdiction. Second, it is also open to a Province to establish an administrative tribunal of appeal as part of a valid regulatory statute and to invest such a tribunal with power to make decisions on questions of law in the course of exercising an appellate authority over decisions of the primary agency.

The time has long gone when s. 96 of the *British North America Act* could be properly interposed against a provincial administrative agency merely because it was empowered to exercise judicial functions. *Toronto v. York*², which raised a ban on this ground against provincial administrative tribunals, was severely restricted in *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*³ There the Privy Council pointed out that the application of s. 96 is not determined by a holding that a provincial administrative tribunal exercises judicial power, but it is necessary to go on to inquire whether in that exercise it is a tribunal analogous to a superior, district or county court. This Court has adopted and refined the test by noting, as in *A. E. Dupont v. Inglis*⁴, that a distinction must be made between the character of a tribunal and the type of judicial power, if any, exercised by it. Rand J., who spoke for this Court in the *Dupont* case, pointed out that where judicial power is not of the type belonging exclusively to courts within s. 96 it may be conferred upon a

Seul l'al. 58a) est en cause dans ce pourvoi, mais d'autres dispositions de la Loi, mentionnées ci-après, ont leur importance dans l'examen de cet alinéa.

A cette fin, je poserai deux principes à mon avis incontestables. Premièrement, une province peut conférer à un organisme administratif, ayant des attributions judiciaires, le pouvoir de trancher des questions de droit dans l'exercice du pouvoir qu'il tient d'une loi de réglementation provinciale valide, comme la loi en cause ici. En fait, on voit mal comment un tel organisme peut fonctionner avec toute l'efficacité voulue s'il lui est interdit d'interpréter et d'appliquer la loi qui lui confère sa compétence. Deuxièmement, une province peut également établir un tribunal administratif d'appel dans le cadre d'une réglementation valide et investir ce tribunal du pouvoir de trancher des questions de droit dans l'exercice de sa juridiction d'appel sur les décisions du premier organisme.

Il fut un temps où l'on pouvait interposer l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, pour faire obstacle à un organisme administratif pour la seule raison qu'il avait des attributions judiciaires. Ces temps sont révolus. *Toronto c. York*², qui avait élevé une barrière contre les tribunaux administratifs provinciaux pour ce motif, a été sévèrement restreint par *Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works Ltd.*³ Dans cet arrêt, le Conseil privé fit remarquer que la question de la portée de l'art. 96 n'est pas définitivement réglée si l'on reconnaît à un tribunal administratif provincial un pouvoir judiciaire, car il faut alors se demander si cette juridiction correspond à celle d'une cour supérieure, de comté ou de district. Cette Cour a adopté et précisé ce critère en retenant, comme dans *A. E. Dupont c. Inglis*⁴, qu'il faut faire une distinction entre la nature du tribunal et le type de pouvoir judiciaire qu'il exerce, le cas échéant. Le juge Rand qui a rendu le jugement de cette Cour dans l'affaire *Dupont*, faisait remarquer que si le

² [1938] A.C. 415.

³ [1949] A.C. 134.

⁴ [1958] S.C.R. 535.

² [1938] A.C. 415.

³ [1949] A.C. 134.

⁴ [1958] R.C.S. 535.

provincial tribunal whatever its character; and he added, making an observation that is relevant here, that the fact that a right of appeal is given as part of and within the administrative organization cannot have any significant bearing on the issue.

In a more recent decision, *Tomko v. Labour Relations Board (Nova Scotia)*⁵, this Court, referring, *inter alia*, to the *John East* and *Dupont* cases, said that in considering the application of s. 96 to a provincial administrative agency "it is not the detached jurisdiction or power alone that is to be considered but rather its setting in the institutional arrangements in which it appears and is exercisable under the provincial legislation" (at p. 120).

Applying the foregoing considerations to the present case, it would, in my view, be competent for the Province to invest the Transport Tribunal with power to decide questions of law in the course of hearing appeals from decisions of the Transport Commission. Although such a power involves the exercise of a judicial function, it is not on that account alone beyond the constitutional authority of a Province to repose in a provincially appointed board. The case law supports an even wider authority in this respect, authority to vest unreviewable power to determine all questions of law which arise in the course of the exercise of the provincial tribunal's statutory functions. Privative clauses to this effect have been so construed: see *Bradley v. Canadian General Electric Co. Ltd.*⁶; and cf. *Farrell v. Workmen's Compensation Board (B.C.)*⁷.

The difficulty in the present case is that the Transport Tribunal has not been constituted as simply a tribunal of appeal within the administrative structure of the *Transport Act*, empowered to hear appeals from decisions of the Transport Commission and to decide questions of law in the course of a general appellate authority. It is constituted as an appeal agency which, under s. 58(a),

pouvoir judiciaire en cause n'est pas de ceux qui appartiennent exclusivement aux cours visées à l'art. 96, il peut être attribué à un tribunal provincial de quelque nature qu'il soit. Il ajoutait, dans un commentaire pertinent en l'espèce, que le fait de prévoir un droit d'appel dans le cadre d'une organisation administrative ne peut avoir d'incidence réelle sur la question.

Dans un arrêt plus récent, *Tomko c. Labour Relations Board (N.-É.)*⁵, cette Cour, citant notamment les arrêts *John East* et *Dupont*, dit ceci, à propos de l'effet de l'art. 96 sur un organisme administratif provincial: «il ne faut pas considérer la juridiction dans l'abstrait ou les pouvoirs en dehors du contexte, mais plutôt la façon dont ils s'imbriquent dans l'ensemble des institutions où ils se situent et s'exercent en vertu de la loi provinciale» (à la p. 120).

Si nous appliquons en l'espèce ces diverses considérations, il est évident à mon avis que la province peut investir le tribunal des transports du pouvoir de trancher des questions de droit lorsqu'il entend les appels des décisions de la Commission des transports. Ce pouvoir implique l'exercice d'une fonction judiciaire, mais ce n'est pas une raison suffisante pour nier à une province la compétence constitutionnelle de le confier à un organisme nommé par la province. La jurisprudence appuie même une compétence encore plus large à cet égard, celle de conférer le pouvoir de connaître de toute question de droit soulevée dans l'exercice des fonctions légales d'un tribunal provincial, et ce, sans autre recours. On a interprété dans ce sens des clauses privatives à cet effet: *Bradley v. Canadian General Electric Co. Ltd.*⁶; *Farrell c. Workmen's Compensation Board (C.-B.)*⁷.

La difficulté en l'espèce provient de ce que, dans la structure administrative élaborée par la *Loi des transports*, le tribunal des transports n'est pas constitué comme un simple tribunal ayant le pouvoir d'entendre les appels des décisions de la Commission des transports et de trancher des questions de droit dans l'exercice de son pouvoir d'appel général. Il s'agit d'un organisme d'appel dont la

⁵ [1977] 1 S.C.R. 112.

⁶ [1957] O.R. 316.

⁷ [1962] S.C.R. 48.

⁵ [1977] 1 R.C.S. 112.

⁶ [1957] O.R. 316.

⁷ [1962] R.C.S. 48.

is primarily concerned with questions of law. This is evident from ss. 66 and 67 of the Act which require previous leave to appeal where the powers under s. 58(a) are involved but not in respect of the Transport Tribunal's powers under s. 58(b) which refers back to s. 30 of the Act (relating to the withdrawal of registration markers and registration certificates of a vehicle in certain circumstances) or under s. 56 (which relates to appeals respecting suspension, cancellation or refusal of permits or registration certificates). Neither s. 58(b) nor s. 56 involves a function which can be designated as "judicial" for the purposes of s. 96 of the *British North America Act*; s. 58(a) obviously does.

Moreover, the authority conferred upon the Transport Tribunal by s. 58(a) is given to it "to the exclusion of any other court", and the exclusion is fortified by other preclusive provisions, namely, the privative provisions of ss. 24 and 72. As a matter of historical record, predecessor legislation had invested the Quebec Court of King's Bench, Appeal Side, and later the Quebec Court of Queen's Bench, Appeal Side with appellate authority in respect of questions of jurisdiction and of law: see, for example, the *Transportation and Communication Act*, R.S.Q. 1941, c. 143, s. 28; the *Transportation Board Act*, R.S.Q. 1964, c. 228, s. 48. That Court is now stripped of this authority by a Tribunal which differs from it only in name and in its appointed members. Under s. 24 of the present Act, decisions of the Commission are excluded from the provisions for extraordinary recourse under art. 834 to 850 of the *Quebec Code of Civil Procedure*; similarly, under s. 72, such recourse is denied to the decisions of the Transport Tribunal.

It will be appreciated that under the key art. 846 of the *Code of Civil Procedure* the superintending and reforming power of the Quebec Superior Court extends to variety of matters including questions of jurisdiction and questions of law. It is important to examine the entire article which is as follows:

première tâche est d'examiner des questions de droit en vertu de l'al. 58a). Ceci ressort nettement des art. 66 et 67 de la Loi selon lesquels on doit demander la permission d'appeler lorsqu'on veut se prévaloir de l'al. 58a), ce qui n'est pas le cas quand on veut invoquer les pouvoirs du tribunal des transports en vertu de l'al. 58b), qui renvoie à l'art. 30 de la Loi (relatif au retrait des plaques et des certificats d'immatriculation d'un véhicule dans certaines circonstances), ou en vertu de l'art. 56 (qui se rapporte aux appels relatifs aux suspensions, aux annulations ou aux refus de permis ou de certificats d'immatriculation). Ni l'al. 58b), ni l'art. 56 n'impliquent de fonction que l'on peut qualifier de «judiciaire» aux fins de l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; par contre, c'est manifestement le cas de l'al. 58a).

En outre, c'est «exclusivement à tout autre tribunal» que l'al. 58a) confère des pouvoirs au tribunal des transports; cette exclusion est renforcée par d'autres interdictions, savoir, les clauses privatives: art. 24 et 72. Du point de vue historique, la législation antérieure conférait à la Cour du banc du roi du Québec siégeant en appel, et plus tard à la Cour du banc de la reine siégeant en appel, la juridiction d'appel sur les questions de juridiction et de droit: voir, par exemple la *Loi des transports et communications*, S.R.Q. 1941, c. 143, art. 28; la *Loi de la Régie des Transports*, S.R.Q. 1964, c. 228, art. 48. Cette cour-là est maintenant privée de ce pouvoir par un tribunal qui en diffère seulement par le nom et le mode de nomination des membres. L'article 24 de la Loi actuelle exclut les décisions de la Commission du champ des recours extraordinaires prévus aux art. 834 à 850 du *Code de procédure civile* du Québec; de même, l'art. 72 interdit de tels recours vis-à-vis des décisions du tribunal des transports.

Il est manifeste qu'en vertu de l'art. 846, article clé du *Code de procédure civile*, le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure du Québec s'étend à de multiples sujets dont les questions de juridiction et les questions de droit. Il est important d'examiner l'article au complet:

846. The Superior Court may, at the demand of one of the parties, evoke before judgment a case pending before a court subject to its superintending and reforming power, or revise a judgment already rendered by such court, in the following cases:

1. when there is want or excess of jurisdiction;
2. when the enactment upon which the proceedings have been based or the judgment rendered is null or of no effect;
3. when the proceedings are affected by some gross irregularity, and there is reason to believe that justice has not been, or will not be done;
4. when there has been a violation of the law or an abuse of authority amounting to fraud and of such a nature as to cause a flagrant injustice.

However, in the cases provided in paragraphs 2, 3 and 4 above, the remedy lies only if, in the particular case, the judgments of the court seized with the proceeding are not susceptible of appeal.

The effect of this article under the concluding paragraph thereof is to preserve the superintending and reforming power of the Superior Court where a want or excess of jurisdiction is alleged, even though there is a right of appeal.

There is no such reservation of the authority of the Superior Court under the *Transport Act* either in respect of the decisions of the Commission or in respect of the decisions of the Transport Tribunal, whether under s. 58(a) or otherwise. In what I have said to this point I have excluded questions of jurisdiction as contrasted with questions of law, but it is quite clear under the judgments of this Court that attempts to foreclose review on questions of jurisdiction raise different considerations from those that arise in respect of questions of law: see *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec*⁸, at p. 155; *Executors of Woodward Estate v. Minister of Finance (B.C.)*⁹. Even if it be urged that ss. 24 and 72 should be read as being incapable of denying recourse to the Quebec Superior Court on questions of alleged want or excess of jurisdiction and thus as not excluding entirely the reviewability of decisions of the Commission or of the Tribunal by the Superior Court, the validity of ss. 24 and 72

846. La Cour supérieure peut, à la demande d'une partie, évoquer avant jugement une affaire pendante devant un tribunal soumis à son pouvoir de surveillance ou de contrôle, ou reviser le jugement déjà rendu par tel tribunal:

1. dans le cas de défaut ou d'excès de juridiction;
2. lorsque le règlement sur lequel la poursuite a été formée ou le jugement rendu est nul ou sans effet;
3. lorsque la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave, et qu'il y a lieu de croire que justice n'a pas été, ou ne pourra pas être rendue;
4. lorsqu'il y a eu violation de la loi ou abus de pouvoir équivalant à fraude et de nature à entraîner une injustice flagrante.

Toutefois, ce recours n'est ouvert, dans les cas prévus aux alinéas 2, 3 et 4 ci-dessus, que si, dans l'espèce, les jugements du tribunal saisi ne sont pas susceptibles d'appel.

Aux termes de son dernier alinéa, cet article préserve le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure lorsqu'on allègue le défaut ou l'excès de juridiction, même s'il existe un droit d'appel.

La *Loi des transports* ne réserve nulle part le pouvoir de la Cour supérieure, que ce soit à l'égard des décisions de la Commission ou de celles du tribunal des transports, en vertu de l'al. 58a) ou autrement. Jusqu'ici j'ai parlé de questions de droit sans mentionner les questions de juridiction. Il ressort toutefois clairement des arrêts de cette Cour que les tentatives d'interdire le contrôle de la juridiction soulèvent des considérations différentes de celles qui découlent de questions de droit: voir *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal c. La Commission des relations de travail du Québec*⁸, à la p. 155; *La succession Woodward c. Le ministre des Finances (C.-B.)*⁹. Même si l'on soutenait que les art. 24 et 72 doivent s'interpréter comme ne pouvant pas priver du recours à la Cour supérieure du Québec sur des questions de prétendus défaut ou excès de juridiction et partant, comme n'excluant pas entièrement les décisions de la Commission et du tribunal du contrôle de la Cour supérieure, la validité de ces deux articles

⁸ [1953] 2 S.C.R. 140.

⁹ [1973] S.C.R. 120.

⁸ [1953] 2 R.C.S. 140.

⁹ [1973] R.C.S. 120.

is not directly in issue here. As they stand, they shed light on the purpose of the *Transport Act* to immunize decisions of both the Commission and the Tribunal from judicial review. Indeed, it is by no means clear that when s. 58(a) excludes any other court from any involvement in questions of law arising in the decisions of the Commission it does not also purport to exclude appellate review of jurisdictional issues, these being *a fortiori* questions of law. The distinction is not made and ss. 24 and 72 indicate that no distinction is intended.

It is undeniable that s. 96 of the *British North America Act* may apply to an administrative tribunal of appeal as well as to one concerned with direct enforcement of a regulatory statute, a so-called primary tribunal. Where an administrative appeal agency is constituted, divorced, as is the Transport Tribunal here, from involvement in the exercise of original jurisdiction under the *Transport Act* and given a purely appellate authority which includes the power conferred by s. 58(a), there is a meshing both of jurisdiction and power, giving it the form and authority of a s. 96 Court. The fact that by s. 59 of the *Transport Act*, the tribunal "may confirm, vary or quash any decision submitted to it and render the decision which, in its opinion, should have been rendered in the first instance" simply underlines appellate authority of a kind which is normally given to appellate courts that meet the tests of s. 96.

It is pertinent to refer again to what Rand J. said in the *Dupont* case, *supra*. Since the power in s. 30 of the *Transport Act*, in respect of which an appeal is given by s. 58(b) is not of a type belonging to a s. 96 Court, appeal jurisdiction in respect thereof may be vested in an administrative tribunal, whatever its character and institutional arrangement. With respect to s. 58(a), however, which concerns an authority or function analogous to that exercisable by a s. 96 Court, the validity of the bestowal of such authority must depend on whether the institutional arrangements under which it is exercised mark it off from those under which s. 96 Courts exercise the same kind of appellate power.

n'est pas directement en cause ici. Actuellement, ils élucident ce que vise la *Loi des transports*, savoir mettre les décisions de la Commission et celles du tribunal à l'abri du contrôle judiciaire. De fait, il est loin d'être clair que lorsque l'al. 58a) empêche tout autre tribunal de connaître des questions de droit soulevées par les décisions de la Commission, il ne vise pas aussi à empêcher le contrôle en appel des questions de juridiction qui sont *a fortiori* des questions de droit. On n'a pas fait la distinction et les art. 24 et 72 indiquent que rien de tel n'est prévu.

Il est indéniable que l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* peut s'appliquer à un tribunal d'appel administratif tout comme à celui chargé de l'application directe d'une loi de réglementation, aussi appelé premier tribunal. Quand on crée un organisme administratif d'appel, comme le tribunal des transports en l'espèce, sans aucune compétence en première instance en vertu de la *Loi des transports*, et qu'on lui donne seulement des pouvoirs en appel, dont celui conféré par l'al. 58a), juridiction et pouvoir s'imbriquent de façon à lui conférer l'aspect et le pouvoir d'une cour visée à l'art. 96. Le fait que l'art. 59 de la *Loi des transports* autorise le tribunal à «... confirmer, modifier ou infirmer toute décision qui lui est soumise et rendre la décision qui, à son jugement, aurait dû être rendue en premier lieu...» met seulement en relief un pouvoir en appel comparable à celui qui est normalement accordé aux cours d'appel qui satisfont aux critères de l'art. 96.

Il est pertinent de se reporter à nouveau à ce que le juge Rand a dit dans l'affaire *Dupont* (précitée). Puisque le pouvoir conféré à l'art. 30 de la *Loi des transports*, à l'égard duquel on peut faire appel en vertu de l'al. 58b), n'est pas du genre de ceux qui appartiennent à une cour visée à l'art. 96, on peut conférer la juridiction d'appel à un tribunal administratif, quels que soient sa nature et l'ensemble des institutions. Pour ce qui est de l'al. 58a), qui vise un pouvoir ou une fonction analogue à celui qu'exerce une cour visée à l'art. 96, pareil pouvoir ne sera valablement conféré que s'il existe une distinction entre l'ensemble des institutions en vertu desquelles il s'exerce et celles en vertu desquelles lesdites cours exercent le même genre de pouvoir d'appel.

In my opinion, there has been here a substitution of an administrative tribunal of appeal for a s. 96 appellate Court. The effect of ss. 58(a), 24 and 72 is to constitute the Transport Tribunal as the final court of appeal of Quebec in matters within s. 58(a), and to oust the superintending and reforming authority of the Superior Court over decisions of the Commission as well as over decisions of the Transport Tribunal. The Province has thus entered territory forbidden to it by s. 96 of the *British North America Act*, and s. 58(a) is consequently *ultra vires*: see *Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi*¹⁰.

I point out that this has significance for the appellate jurisdiction of this Court under s. 41 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1970, c. S-19, as enacted by 1974-75 (Can.), c. 18, s. 5. I do not have to decide here whether the highest court of final resort in the Province in which judgment may be had in the particular case sought to be appealed may be a non-s. 96 provincial tribunal. It would be at least unusual to find this to be the case.

For the foregoing reasons, differing in some measure from those given by the Quebec Court of Appeal, I would dismiss the appeal, with costs in this Court payable by the Attorney General of Quebec to the respondent Farrah in accordance with the terms on which leave to appeal was granted. I would make no other order as to costs.

The judgment of Martland, Ritchie, Beetz and Pratte JJ. in which Pigeon J. concurred was delivered by

PRATTE J.—This is an appeal from a judgment of the Court of Appeal of the Province of Quebec affirming the judgment of the Superior Court (Côté, J.) which held that s. 58(a) of the *Transport Act*, under which the Transport Tribunal was granted exclusive and final appellate jurisdiction, on any question of law, from any decision of the Quebec Transport Commission which terminates a matter, was *ultra vires* the Legislature of the Province of Quebec.

¹⁰ [1973] S.C.R. 681.

A mon avis, on a substitué un tribunal d'appel administratif à une cour d'appel visée à l'art. 96. Il résulte de l'al. 58a) et des art. 24 et 72 que le tribunal des transports est, au Québec, une cour d'appel de dernier ressort pour les questions relevant de l'al. 58a) et que le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure sur les décisions de la Commission aussi bien que sur celles du tribunal des transports disparaît. La province a ainsi légiféré sur un domaine que lui interdit l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et l'al. 58a) est par conséquent *ultra vires*: voir *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*¹⁰.

Je tiens à souligner en outre que cela a de l'importance quant à la juridiction d'appel de la présente Cour en vertu de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1970, c. S-19, édicté par 1974-75 (Can.), c. 18, art. 5. Je ne me prononcerai pas sur la question de savoir si la cour de dernier ressort dans la province qui pourrait connaître de la décision dont on cherche à faire appel en l'espèce, pourrait ne pas être une des cours visées à l'art. 96. Ce serait pour le moins étrange, à mon avis.

Pour tous ces motifs, qui diffèrent dans une certaine mesure des motifs de la Cour d'appel du Québec, je suis d'avis de rejeter le pourvoi et, suivant l'autorisation d'appeler accordée au procureur général du Québec, il devra payer les dépens de l'intimé Farrah en cette Cour. Il n'y aura pas d'autre adjudication de dépens.

Les motifs des juges Martland, Ritchie, Beetz et Pratte auxquels le juge Pigeon a souscrit ont été exprimés par

LE JUGE PRATTE—Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel de la province de Québec confirmant le jugement de la Cour supérieure (prononcé par le juge Côté) qui a statué que l'al. 58a) de la *Loi des transports*, conférant au tribunal des transports une juridiction d'appel exclusive et finale sur toute question de droit relative à toute décision de la Commission des transports du Québec qui termine une affaire, est *ultra vires* de la législature de la province de Québec.

¹⁰ [1973] R.C.S. 681.

The *Transport Act* (L.Q. 1972, c. 55) establishes the framework for the regulation of public transportation in Quebec. Under s. 31, no one may provide transportation for remuneration unless he holds the required permit. There is created under s. 11 of the Act a "body" known as the Quebec Transport Commission (the "Commission") which is responsible for administering the regulations enacted by the Lieutenant-Governor in Council in matters of public transport. The Commission can be categorized as an administrative tribunal and its jurisdiction, which is set out in ss. 28 and 29, includes the issuance of transport permits and fixation of rates and tariffs. The Commission is further empowered under s. 30 to "order the director of the Motor Vehicle Bureau to withdraw the registration markers and registration certificate of any vehicle it designates" when it is "informed that a carrier is endangering public health and safety".

The decisions of the Commission are protected from interference by the courts by virtue of a privative clause (s. 24) which reads as follows:

24. No extraordinary recourse contemplated in articles 834 to 850 of the Code of Civil Procedure shall be exercised and no injunction granted against the Commission or its members acting in their official capacity.

Two judges of the Court of Appeal may, upon motion, annul summarily any writ, order or injunction issued or granted contrary to the preceding paragraph.

There is also created under the Act (s. 52) a Transport Tribunal "consisting of three judges of the Provincial Court appointed by the Lieutenant-Governor in Council". The role of this Transport Tribunal is mainly of an appellate nature. Its jurisdiction is spelled out in ss. 56 and 58 which read as follows:

56. An appeal shall lie to such Tribunal from any decision of the director of the Motor Vehicle Bureau suspending, cancelling or refusing a permit or registration certificate, excepting cases in which he is called upon by law to do so.

58. The Transport Tribunal shall also have jurisdiction, to the exclusion of any other court, to hear and dispose of:

La *Loi des transports* (L.Q. 1972, c. 55) est une loi-cadre qui régleme les transports publics au Québec. Aux termes de son art. 31, nul ne peut fournir des services de transport contre rémunération, sans détenir le permis prescrit à cette fin. L'article 11 de la Loi crée un «organisme» connu sous le nom de Commission des transports du Québec (la «Commission») qui est responsable de l'application des règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil en matière de transports publics. La Commission peut être qualifiée de tribunal administratif et, aux termes des art. 28 et 29, elle délivre des permis de transport et fixe les taux et tarifs de transport. En vertu de l'art. 30, elle peut en outre «ordonner au directeur du Bureau des véhicules automobiles de retirer les plaques et le certificat d'immatriculation du véhicule qu'elle désigne», lorsqu'elle est «informée qu'un transporteur met en danger la santé ou la sécurité publique».

Une clause privative, l'art. 24, interdit la révision des décisions de la Commission par les tribunaux. Voici cette clause:

24. Aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre la Commission ou les membres de la Commission agissant en leur qualité officielle.

Deux juges de la Cour d'appel peuvent, sur requête, annuler sommairement tout bref et toute ordonnance ou injonction délivrés ou accordés à l'encontre de l'alinéa précédent.

La Loi, à l'art. 52, crée aussi un tribunal des transports «formé de trois juges de la Cour provinciale désignés par le lieutenant-gouverneur en conseil». Ce tribunal est surtout un tribunal d'appel. Sa juridiction est définie aux art. 56 et 58 qui se lisent ainsi:

56. Il y a appel à ce tribunal de toute décision du directeur du Bureau des véhicules automobiles suspendant, annulant ou refusant un permis ou un certificat d'immatriculation, hors les cas où la loi lui enjoint d'agir ainsi.

58. Le tribunal des transports a aussi juridiction pour connaître et disposer, exclusivement à tout autre tribunal,

- (a) in appeal, on any question of law, any decision of the Commission which terminates a matter;
- (b) in appeal, decisions of the Commission under section 30;
- (c) any matter, by evocation, when the Commission has omitted or neglected to render its decision within six months following the making of the application.

There is no appeal from the decisions of the Commission except with leave of the Transport Tribunal (s. 66); when sitting in appeal the Transport Tribunal "may confirm, vary or quash any decision submitted to it and render the decision which, in its opinion, should have been rendered in first instance" (s. 59). Any appeal to the Transport Tribunal is heard "on the record established in first instance before the Commission or . . . before the director of the Motor Vehicle Bureau, as the case may be" (s. 69). The decisions of the Transport Tribunal are also protected by a privative clause reading as follows:

72. No extraordinary recourse contemplated in articles 834 to 850 of the Code of Civil Procedure shall be exercised and no injunction shall be granted against the Transport Tribunal or the members of such Tribunal acting in their official capacity.

Two judges of the Court of Appeal may, upon motion, annul summarily any writ, order or injunction issued or granted contrary to the preceding paragraph.

There is no attack on the constitutionality of the Commission and, in so far as the Transport Tribunal is concerned, the attack is limited to s. 58(a).

It is contended that this provision is *ultra vires* because the jurisdiction conferred to the Transport Tribunal thereunder would be similar or analogous to the jurisdiction the courts covered by the enumeration contained in s. 96 of the *B.N.A. Act*.

Ever since its creation in 1849 the Superior Court has been the court of original general jurisdiction in Quebec and has exercised over tribunals of inferior jurisdiction a supervisory power similar to that enjoyed at common law in England by the Court of King's Bench. In *Three Rivers Boatman*

- a) en appel, sur toute question de droit, de toute décision de la Commission qui termine une affaire;
- b) en appel, des décisions de la Commission en vertu de l'article 30;
- c) par voie d'évocation, de toute affaire, lorsque la Commission a omis ou négligé de rendre sa décision dans les six mois qui suivent la présentation de la demande.

On ne peut interjeter appel des décisions de la Commission qu'avec la permission du tribunal des transports (art. 66); lorsqu'il siège en appel, le tribunal des transports «peut confirmer, modifier ou infirmer toute décision qui lui est soumise et rendre la décision qui, à son jugement, aurait dû être rendue en premier lieu» (art. 59). Tout appel au tribunal des transports est entendu «sur le dossier constitué en première instance devant la Commission ou . . . devant le directeur du Bureau des véhicules automobiles, selon le cas» (art. 69). Les décisions du tribunal des transports sont également protégées par une clause privative libellée en ces termes:

72. Aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le tribunal des transports ou les membres de ce tribunal agissant en leur qualité officielle.

Deux juges de la Cour d'appel peuvent, sur requête, annuler sommairement tout bref et toute ordonnance ou injonction délivrés ou accordés à l'encontre de l'alinéa précédent.

La constitutionnalité de la Commission n'est pas en cause et, en ce qui concerne le tribunal des transports, l'attaque est limitée à l'al. 58a).

On prétend que cette disposition est *ultra vires* parce que la juridiction qu'elle confère au tribunal des transports serait semblable ou analogue à celle des cours énumérées à l'art. 96 de l'*A.A.N.B.*

Depuis sa création en 1849, la Cour supérieure a, au Québec, une compétence générale en première instance et exerce sur les tribunaux inférieurs un pouvoir de surveillance semblable à celui qu'exerçait, en *common law*, la *Court of King's Bench* d'Angleterre. Dans l'arrêt *Three Rivers*

*Ltd. v. Canada Labour Relations Board*¹¹, Chief Justice Fauteux speaking for the Court said, at p. 615:

[TRANSLATION] At its creation in 1849, the Superior Court acquired in its entirety the original civil jurisdiction, in particular the supervisory jurisdiction, that had until that time been exercised by the Court of King's Bench: cf 12 Victoria, c. 38, s. VII. At the same time it was provided that prerogative writs pertaining to the exercise of this supervisory jurisdiction would thenceforth emanate from the Superior Court: cf 12 Victoria, c. 41, s. XVI. The Superior Court was thus invested with the supervisory power, based on the common law, that was exercised in England by the Court of King's Bench on which our Court of King's Bench was modelled. This law of judicial control over courts, legal entities or corporations exercising judicial or quasi-judicial powers comes to us from the English public law introduced into Quebec at the time of and as a result of the cession. This supervisory jurisdiction, which in England was held by the Court of B.R. (*Banco Regis*), is referred to in *Groenvelt v. Burwell*, (1699), 1 Ld. Raym. 454, 3 Salk. 354, 91 E.R. 1202, which involved an appeal by a doctor from a decision of the Censors of the College of Physicians of London sentencing him to a fine and imprisonment. It was objected that the doctor had no remedy, since the statute contained no provision for a writ of error or of *certiorari*. Holt C.J. held:

That a *certiorari* lies, for no court can be intended exempt from the superintendency of the king in this court of B.R. (*Banco Regis*). It is a consequence of every inferior jurisdiction of record that their proceedings be removable into this court, to inspect the record and see whether they keep themselves within the limits of their jurisdiction . . .

[TRANSLATION] Applications of this law regarding judicial control are found in Quebec prior to 1849 in *Hamilton v. Fraser*, (1811), Stu. K.B. 21, in which the Court of King's Bench, in a decision delivered in 1811, allowed an application for prohibition against the Vice-Admiralty Court, and in *King v. Gingras*, (1833), Stu. K.B. 560, in which the Provincial Court of Appeal, in a decision delivered in 1833, granted an application for *certiorari* against the commissioners for erecting churches.

A few years later, Chief Justice Fauteux expressed the same views in *Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi*¹², and he said, at p. 687:

*Boatman Ltd. c. Conseil canadien des relations ouvrières*¹¹, le juge en chef Fauteux, parlant au nom de la Cour, a dit, à la p. 615:

Au jour où elle fut créée en 1849, la Cour supérieure acquit en plénitude la juridiction civile de première instance et particulièrement la juridiction de surveillance jusqu'alors exercée par la Cour du Banc du Roi, cf 12 Victoria, c. 38, art. VII. Au même temps, on décréta que les brefs de prérogatives, afférents à l'exercice de cette juridiction de surveillance, émaneraient désormais de la Cour supérieure, cf 12 Victoria, c. 41, art. XVI. La Cour supérieure devenait ainsi nantie du pouvoir de surveillance, basé sur la *common law*, qu'exerçait en Angleterre la *Court of King's Bench* sur laquelle la Cour du Banc du Roi fut modelée. Cette loi du contrôle judiciaire sur les tribunaux, corps politiques ou corporations exerçant des pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires, nous vient du droit public anglais introduit au Québec lors et par suite de la cession. On réfère à cette juridiction de surveillance, que possédait en Angleterre la *Court of B.R. (Banco Regis)*, dans la cause de *Groenvelt v. Burwell*, (1699), 1 Ld. Raym. 454, 3 Salk. 354, 91 E.R. 1202. Il s'agissait du pourvoi d'un médecin contre une décision des Censeurs du Collège des Médecins de Londres, le condamnant à une amende et à la prison. On objecta que le médecin était sans remède, le statut ne prévoyant pas de *writ of error* ou de *certiorari*. Le juge en chef Holt déclara:

[TRANSLATION] Il existe un recours en *certiorari*, car aucun tribunal ne peut prétendre ne pas être assujéti à la surveillance du Roi exercée par la Cour du B.R. (*Banco Regis*). Par voie de conséquence, les procédures de toute cour d'archives d'instance inférieure peuvent être évoquées devant la présente cour qui examine le dossier et vérifie si ces cours sont demeurées dans les limites de leur juridiction . . .

Et on trouve au Québec, avant 1849, une application de cette loi sur le contrôle judiciaire dans *Hamilton v. Fraser*, (1811), Stu. K.B. 21, où, dans une décision rendue en 1811, la Cour du Banc du Roi accueillit une demande de prohibition contre la Cour de Vice-Amirauté et dans *King v. Gingras*, (1833), Stu. K.B. 560, où, dans une décision rendue en 1833, la Cour provinciale des appels fit droit à une demande de *certiorari* dirigée contre les Commissaires chargés de l'érection des églises.

Le juge en chef Fauteux a exprimé le même point de vue, quelques années plus tard, dans l'arrêt *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*¹², où il a dit, à la p. 687:

¹¹ [1969] S.C.R. 607.

¹² [1973] S.C.R. 681.

¹¹ [1969] R.C.S. 607.

¹² [1973] R.C.S. 681.

Indeed, it is known that on the eve of Confederation the Superior Court still exercised—as it had done since its creation in 1849—(a) the general jurisdiction which was conferred by s. 6 of the Act of 1849, and extended by s. 2 of c. 78, C.S.L.C. 1860, to hear and determine in the first instance all suits or actions which were not exclusively matters for the Circuit or Admiralty Courts, and (b) the special jurisdiction conferred on it by s. 7 of the Act of 1849, and extended by s. 4 of c. 78, C.S.L.C. 1860, to exercise a superintending and reforming power and control over courts of inferior jurisdiction and, in particular, over bodies politic and corporate within Lower Canada, including of course municipal corporations. This general jurisdiction, which makes the Superior Court the court of original general jurisdiction, is recognized in art. 28 of the 1867 *Code of Civil Procedure*, and while no specific provision is to be found in that Code relating to this special superintending and reforming power and control by the Superior Court, it can be seen that this power was extended before and after 1867, as appears in s. 2329 of the 1888 Revised Statutes, the relevant provisions of which were substantially reiterated in Art. 50 of the 1897 Code and in art. 33 of the present Code.

This supervisory power of the superior courts over inferior tribunals was not exercised by means of an appellate procedure but rather through writs of prerogative like *mandamus*, prohibition and *certiorari*. The action in nullity or declaratory action was also recognized both in England and here as a proper procedure for the exercise of the control power (*Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*¹³, at p. 196; *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec*¹⁴, at p. 167).

At the time of Confederation the control by superior courts over inferior tribunals was effected mostly through the writ of *certiorari*.

In England and in the common law Provinces, the grounds for *certiorari* fell into two broad categories—(i) want or excess of jurisdiction; and (ii) failure on the part of the tribunal to observe the law in the exercise of its jurisdiction when such failure was apparent on the face of the record.

En effet, l'on sait qu'à la veille de la Confédération, la Cour supérieure conservait toujours—et ce depuis sa création en 1849—(a) la compétence générale qui lui fut conférée par l'art. 6 de la Loi de 1849 et que lui continua l'art. 2 du c. 78 de S.R.B.C. 1860, pour connaître et décider, en première instance, de toute demande ou action qui n'était pas exclusivement de la compétence de la Cour de Circuit ou d'Amirauté et (b) la juridiction spéciale que lui conférait l'art. 7 de la Loi de 1849 et que lui continua l'art. 4 du c. 78, S.R.B.C. 1860, pour exercer un droit de surveillance, réforme et contrôle sur les tribunaux de juridictions inférieures et notamment sur les corps politiques et incorporés dans le Bas-Canada dont, évidemment, les corporations municipales. Cette compétence générale, qui fait de la Cour supérieure le tribunal de droit commun en première instance, est reconnue à l'art. 28 du *Code de procédure civile* de 1867 et si, d'autre part, on ne retrouve en ce code aucune disposition spécifique relativement à cette compétence spéciale de surveillance, réforme et contrôle de la Cour supérieure, on voit que cette compétence lui est continuée avant comme après 1867, ainsi qu'il appert notamment à l'art. 2329 des statuts refondus de l'année 1888 dont les dispositions pertinentes ont été substantiellement réitérées à l'art. 50 du Code de 1897 et aujourd'hui à l'art. 33 du présent Code.

Ce pouvoir de surveillance des cours supérieures sur les tribunaux inférieurs ne s'exerce pas par le biais d'une procédure d'appel mais plutôt par brefs de prerogative, comme les brefs de *mandamus*, de prohibition et de *certiorari*. Tant en Angleterre qu'ici, on peut aussi utiliser l'action en nullité et le jugement déclaratoire pour exercer ce pouvoir de contrôle (*Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*¹³, à la p. 196; *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal c. La Commission des relations de travail du Québec*¹⁴, à la p. 167).

A l'époque de la Confédération, les cours supérieures exerçaient surtout leur contrôle sur les tribunaux inférieurs par *certiorari*.

En Angleterre et dans les provinces de *common law*, deux grandes catégories de motifs donnaient ouverture à la délivrance d'un bref de *certiorari*—(i) défaut ou excès de juridiction; et (ii) erreur de droit commise par le tribunal dans l'exercice de sa compétence, lorsque cette erreur est apparente à la

¹³ [1969] 2 A.C. 147.

¹⁴ [1953] 2 S.C.R. 140.

¹³ [1969] 2 A.C. 147.

¹⁴ [1953] 2 R.C.S. 140.

Although the "illegalities" of the second category (generally referred to as "error of law on the face of the record") were within the jurisdiction of inferior tribunals, the courts nevertheless interfered in *certiorari* proceedings with the erroneous determination of such tribunals.

In *Rex v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal*¹⁵, Singleton L.J. spoke thus, at p. 341:

Error on the face of the proceedings has always been recognized as one of the grounds for the issue of an order of *certiorari*.

Lord Denning reached the same conclusion and added, at p. 346,

... the Court of King's Bench has an inherent jurisdiction to control all inferior tribunals, not in an appellate capacity, but in a supervisory capacity. This control extends not only to seeing that the inferior tribunals keep within their jurisdiction, but also to seeing that they observe the law. The control is exercised by means of a power to quash any determination by the tribunal which, on the face of it, offends against the law. The King's Bench does not substitute its own views for those of the tribunal, as a Court of Appeal would do. It leaves it to the tribunal to hear the case again, and in a proper case may command it to do so. When the King's Bench exercises its control over tribunals in this way, it is not usurping a jurisdiction which does not belong to it. It is only exercising a jurisdiction which it has always had.

and Morris L.J. said, at p. 357:

It is plain that *certiorari* will not issue as the cloak of an appeal in disguise. It does not lie in order to bring up an order or decision for rehearing of the issue raised in the proceedings. It exists to correct error of law where revealed on the face of an order or decision, or irregularity, or absence of, or excess of, jurisdiction where shown. The control is exercised by removing an order or decision, and then by quashing it.

That such was also the law in Canada is beyond question. In *Rex v. Nat Bell Liquors Ltd.*¹⁶, Lord Sumner pointed out the two areas where the con-

lecture du dossier. Même si les «illégalités» de la deuxième catégorie (généralement désignées sous le nom d'«erreurs de droit apparentes à la lecture du dossier») étaient commises dans les limites de la juridiction des tribunaux inférieurs, les cours intervenaient à cet égard par le biais d'un bref de *certiorari*.

Dans l'arrêt *Rex v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal*¹⁵, le lord juge Singleton a affirmé, à la p. 341:

[TRADUCTION] Une erreur apparente à la lecture des procédures a toujours donné ouverture à la délivrance d'une ordonnance de *certiorari*.

Lord Denning est arrivé à la même conclusion et a ajouté, à la p. 346,

[TRADUCTION] ... la Cour du Banc du Roi possède la juridiction inhérente de contrôler tous les tribunaux inférieurs, non en tant que cour d'appel mais en vertu de son pouvoir de surveillance. Ce pouvoir consiste non seulement à vérifier que les tribunaux inférieurs restent dans les limites de leur juridiction, mais également à s'assurer qu'ils observent la loi. Ce contrôle est exercé par le biais du pouvoir d'annuler toute décision d'un tribunal qui, selon toute apparence, enfreint la loi. La Cour du Banc du Roi ne substitue pas sa propre opinion à celle du tribunal, comme le ferait une cour d'appel. Elle permet au tribunal d'entendre à nouveau la cause et, le cas échéant, elle peut lui ordonner de le faire. Lorsque la Cour du Banc du Roi exerce de cette façon un contrôle sur les tribunaux, elle ne s'approprie pas une juridiction qui ne lui appartient pas. Elle exerce une juridiction qui a toujours été la sienne.

et le lord juge Morris dit, à la p. 357:

[TRADUCTION] Il est évident qu'un bref de *certiorari* ne sera pas délivré sous le couvert d'un appel déguisé. Il ne permet pas d'amener une ordonnance ou une décision pour nouvelle audition sur le litige soulevé par les procédures. Il vise à corriger une erreur de droit lorsqu'à la lecture de l'ordonnance ou de la décision apparaît une irrégularité, un défaut ou un excès de juridiction. Le contrôle est exercé en évoquant une ordonnance ou une décision et en l'annulant par la suite.

Il n'est pas douteux que ces principes s'appliquaient aussi au Canada. Dans l'arrêt *Rex v. Nat Bell Liquors Ltd.*¹⁶, lord Sumner a fait remarquer

¹⁵ [1952] 1 K.B. 338.

¹⁶ [1922] 2 A.C. 128.

¹⁵ [1952] 1 K.B. 338.

¹⁶ [1922] 2 A.C. 128.

trol (as opposed to review) could be exercised when he said, at p. 156:

That supervision goes to two points: one is the area of the inferior jurisdiction and the qualifications and conditions of its exercise; the other is the observance of the law in the course of its exercise.

and later, at p. 161, he added:

It follows that there is not one law of *certiorari* before 1848 and another after it, nor one law of *certiorari* for England and another for Canada.

In Quebec, the situation was not substantially different. The supervisory power of the Superior Court extended beyond questions of jurisdiction to include illegalities committed by inferior tribunals in the exercise of and within their jurisdiction. Be it sufficient to refer to art. 1221 of the first *Code of Civil Procedure*, in force at the time of Confederation, which dealt with *certiorari* as follows:

1221. The remedy lies, nevertheless, only in the following cases:

1. When there is want or excess of jurisdiction;
2. When the regulations upon which a complaint is brought or the judgment rendered are null or of no effect;
3. When the proceedings contain gross irregularities and there is reason to believe that justice has not been or will not be done.

Article 1293 of the second *Code of Civil Procedure* in force from 1897 to 1965 was essentially to the same effect; article 846 of the present *Code* which combines prohibition and *certiorari* into the single remedy of evocation is even broader; it reads as follows:

846. The Superior Court may, at the demand of one of the parties, evoke before judgment a case pending before a court subject to its superintending and reforming power, or revise a judgment already rendered by such court, in the following cases:

1. when there is want or excess of jurisdiction;
2. when the enactment upon which the proceedings have been based or the judgment rendered is null or of no effect;

que le contrôle (par opposition à la révision) peut porter sur deux aspects lorsqu'il a dit, à la p. 156:

[TRADUCTION] Ce droit de regard porte sur deux aspects: d'une part, l'étendue, la nature et les conditions d'exercice de la compétence du tribunal inférieur, d'autre part, le respect de la loi dans l'exercice de cette compétence.

et il a ajouté, à la p. 161:

[TRADUCTION] Il ne s'ensuit pas qu'il existe des règles applicables au *certiorari* avant 1848 et d'autres après cette date, ni qu'il existe des règles applicables en Angleterre et d'autres au Canada.

Au Québec, la situation n'était pas réellement différente. Le pouvoir de surveillance de la Cour supérieure portait non seulement sur les questions de compétence, mais également sur les illégalités commises par les tribunaux inférieurs dans l'exercice ou dans les limites de leur juridiction. Il suffit de citer l'art. 1221 du premier *Code de procédure civile*, en vigueur à l'époque de la Confédération, qui traite du *certiorari* en ces termes:

1221. Ce recours néanmoins n'a lieu que dans les cas suivants:

1. Lorsqu'il y a défaut ou excès de juridiction;
2. Lorsque les règlements sur lesquels la plainte est portée ou le jugement rendu sont nuls ou sans effet;
3. Lorsque la procédure contient de graves informalités et qu'il y a lieu de croire que justice n'a pas été, ou ne sera pas rendue.

L'article 1293 du second *Code de procédure civile* en vigueur de 1897 à 1965 avait essentiellement le même effet; l'article 846 du *Code* actuel, qui combine les brefs de prohibition et de *certiorari* en un seul recours, le bref d'évocation, a une portée encore plus étendue; il se lit ainsi:

846. La Cour supérieure peut, à la demande d'une partie, évoquer avant jugement une affaire pendante devant un tribunal soumis à son pouvoir de surveillance ou de contrôle, ou réviser le jugement déjà rendu par tel tribunal:

1. dans le cas de défaut ou d'excès de juridiction;
2. lorsque le règlement sur lequel la poursuite a été formée ou le jugement rendu est nul ou sans effet;

3. when the proceedings are affected by some gross irregularity, and there is reason to believe that justice has not been, or will not be done;

4. when there has been a violation of the law or an abuse of authority amounting to fraud and of such a nature as to cause a flagrant injustice.

However, in the cases provided in paragraphs 2, 3 and 4 above, the remedy lies only if, in the particular case, the judgments of the court seized with the proceeding are not susceptible of appeal.

It is not necessary for the purposes of this case to determine with any degree of precision whether at the time of Confederation the grounds for *certiorari* were identical in Quebec and in England and the common law Provinces. It is sufficient to acknowledge that throughout, *certiorari* was not restricted to matters of jurisdiction but was also available to correct certain types of illegalities that did not go to jurisdiction but were committed by inferior tribunals within their jurisdiction. Further, the language of paras. 2 and 3 of art. 1221 of the first *Code of Civil Procedure* was broad enough to include within its meaning at least some of the "illegalities" that would, under the common law, be considered as "error of law on the face of the record".

This power of the Superior Court to correct certain types of illegalities committed by inferior tribunals in the exercise of their jurisdiction was an integral part of the Court's supervisory authority as it existed in 1867; it is therefore clear that such control power cannot be validly transferred by the Legislature from the Superior Court to a court that is not comprised within the enumeration contained in s. 96 of the *B.N.A. Act*. In *Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi*, Chief Justice Fauteux said, at p. 686: "... this provision in s. 96 implicitly denies the provinces the power of bestowing upon those courts which are presided over by judges they appoint the jurisdiction of the courts described in this section".

I have already mentioned that the decisions of both the Commission and the Transport Tribunal are protected by privative clauses (ss. 24 and 72).

Privative clauses of the type found here have often been considered by the courts, both here and in England, and the decided cases are to the effect

3. lorsque la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave, et qu'il y a lieu de croire que justice n'a pas été, ou ne pourra pas être rendue;

4. lorsqu'il y a eu violation de la loi ou abus de pouvoir équivalant à fraude et de nature à entraîner une injustice flagrante.

Toutefois, ce recours n'est ouvert, dans les cas prévus aux alinéas 2, 3 et 4 ci-dessus, que si, dans l'espèce, les jugements du tribunal saisi ne sont pas susceptibles d'appel.

Il n'est pas nécessaire pour les besoins de cette cause de déterminer avec précision si, à l'époque de la Confédération, les motifs de *certiorari* étaient les mêmes au Québec, en Angleterre et dans les provinces de *common law*. Il suffit de savoir que partout, le *certiorari* n'était pas limité aux questions de juridiction, mais pouvait également servir à corriger certains types d'illégalités qui n'affectent pas la juridiction, mais qui ont été commises par les tribunaux inférieurs dans les limites de leur juridiction. En outre, le texte des par. 2 et 3 de l'art. 1221 du premier *Code de procédure civile* était assez large pour englober au moins quelques-unes des «illégalités» qui seraient reconnues, en *common law*, comme des «erreurs de droit apparentes à la lecture du dossier».

Le pouvoir de corriger certains types d'illégalités commises par les tribunaux inférieurs dans l'exercice de leur juridiction faisait partie intégrante du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure en 1867; il est par conséquent évident que la législature ne peut valablement faire passer ce pouvoir de contrôle de la Cour supérieure à une cour qui n'est pas mentionnée à l'art. 96 de l'*A.A.N.B.*. Dans l'arrêt *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, le juge en chef Fauteux a affirmé, à la p. 686: «... cette disposition de l'art. 96 refuse implicitement aux provinces le pouvoir de nantir les cours, présidées par les juges qu'elles nomment, de la compétence des cours décrites à cet article».

J'ai déjà indiqué que les décisions de la Commission et du tribunal des transports sont protégées par des clauses privatives (art. 24 et 72).

Les tribunaux canadiens et anglais ont souvent étudié des clauses privatives de ce genre; ils ont jugé qu'elles ne peuvent pas être invoquées pour

that while they are ineffective to oust the supervisory power of superior courts in cases of want or excess of jurisdiction of inferior tribunals, they are nevertheless effective to preclude interference by the courts in cases of "illegalities" committed by such tribunals in the exercise of their jurisdiction and for which, barring a privative clause, *certiorari* would otherwise lie. The law in this regard which is the same in Quebec and in the common law Provinces has been clearly and succinctly stated by my brother Martland in *Woodward Estate v. Minister of Finance*¹⁷, at p. 129:

The writ of *certiorari* has been the means by which a superior court may control the conduct of an inferior tribunal in two instances: (1) where the tribunal has exceeded its jurisdiction; and (2) where there has been an error of law on the face of the record. The decided cases have held that a privative provision is effective to exclude a review in the latter case.

See also *Farrell v. Workmen's Compensation Board*¹⁸; *Metropolitan Life Insurance Company v. International Union of Operating Engineers*¹⁹; *Jarvis v. Associated Medical Services Inc.*²⁰; *Komo Construction Inc. v. Labour Relations Board of Quebec*²¹; *White Sister Uniform Inc. v. Le Tribunal du travail*²².

A provincial Legislature is therefore competent to reduce the scope of the supervisory power of a superior court by precluding the review by that court of the decisions of an inferior tribunal which while taken within jurisdiction are however tainted with "illegality" (i.e. error of law on the face of the record) and might otherwise be quashed on *certiorari*. This is indeed what the Quebec Legislature has done when it enacted the privative clause contained in ss. 24 and 72 of the *Transport Act*. But, it has done more: by s. 58(a) it has also bestowed on the Transport Tribunal the jurisdiction to rule on questions of law in appeal from the decisions of the Commission. This jurisdiction of the Transport Tribunal clearly includes the power

écarter le pouvoir de surveillance des cours supérieures dans les cas de défaut ou d'excès de juridiction des tribunaux inférieurs, mais qu'elles empêchent les cours d'intervenir dans les cas d'«illégalités» commises par ces tribunaux dans l'exercice de leur juridiction lorsque, n'eût été la clause privative, ces «illégalités» donneraient ouverture au bref de *certiorari*. L'état du droit à ce sujet est le même au Québec et dans les provinces de *common law*; mon collègue le juge Martland l'a clairement et succinctement exposé dans l'arrêt *La succession Woodward c. Le ministre des Finances*¹⁷, à la p. 129:

Le bref de *certiorari* est le moyen par lequel une cour supérieure peut contrôler les actes d'un tribunal inférieur dans deux cas: (1) lorsque le tribunal a excédé sa compétence, et (2) lorsqu'il ressort manifestement du dossier qu'une erreur de droit a été commise. Selon la jurisprudence, une disposition privative a l'effet d'empêcher une révision dans ce dernier cas.

Voir également *Farrell c. Workmen's Compensation Board*¹⁸; *Metropolitan Life Insurance Company c. International Union of Operating Engineers*¹⁹; *Jarvis c. Associated Medical Services Inc.*²⁰; *Komo Construction Inc. c. Commission des relations de travail du Québec*²¹; *White Sister Uniform Inc. c. Le Tribunal du travail*²².

Une législature provinciale est donc habilitée à restreindre la portée du pouvoir de surveillance d'une cour supérieure en ne lui permettant pas d'examiner les décisions d'un tribunal inférieur qui, bien que rendues dans les limites de sa juridiction, sont cependant entachées d'«illégalités» (erreurs de droit apparentes à la lecture du dossier) et pourraient autrement être annulées par bref de *certiorari*. C'est ce qu'a fait la Législature du Québec lorsqu'elle a adopté les clauses privatives des art. 24 et 72 de la *Loi des transports*. Mais elle a fait plus: par l'al. 58a), elle a également attribué au tribunal des transports juridiction sur les questions de droit soulevées en appel des décisions de la Commission. Cette compétence du tri-

¹⁷ [1973] S.C.R. 120.

¹⁸ [1962] S.C.R. 48.

¹⁹ [1970] S.C.R. 425.

²⁰ [1964] S.C.R. 497.

²¹ [1968] S.C.R. 172.

²² [1976] C.A. 772.

¹⁷ [1973] R.C.S. 120.

¹⁸ [1962] R.C.S. 48.

¹⁹ [1970] R.C.S. 425.

²⁰ [1964] R.C.S. 497.

²¹ [1968] R.C.S. 172.

²² [1976] C.A. 772.

to review and correct on appeal such errors of law as may be committed by the Commission within its jurisdiction and which in the absence of both the privative clauses and the right of appeal to the Transport Tribunal could have been corrected by the Superior Court on evocation (formerly *certiorari*). The net combined effect of s. 58(a) and of the privative clauses (ss. 24 and 72 of the *Transport Act*) is therefore to transfer to the Transport Tribunal part of the inherent supervisory authority that was vested in the Superior Court at the time of Confederation.

For these reasons and without expressing any opinion on the other points raised in this appeal or dealt with in the courts below, I come to the conclusion that s. 58(a) of the *Transport Act* is *ultra vires*; I would therefore dismiss the appeal; the Attorney General of Quebec should pay the costs of respondent Farrah in this Court in accordance with the terms on which leave to appeal was granted; I would make no other order for costs.

Ritchie and Beetz JJ. concurred with reasons delivered by

PIGEON J.—I am in agreement with Pratte J.'s reasons and conclusions. However, I wish to make the following further observations.

Prior to 1972, the decisions of the boards which the Commission replaced were subject, not to the superintending and reforming power of the Superior Court, but to a right of appeal to the Court of Appeal on questions "of jurisdiction or law". From a constitutional point of view, the transfer of this jurisdiction to the Court of Appeal, whose judges are appointed by the federal government under s. 96 of the *B.N.A. Act*, presented no problem: The Court of Appeal comes together with the Superior Court of Quebec within the meaning of s. 96. From a constitutional point of view, it is undoubtedly a "superior court". However, on the contrary, the provincial legislation now in question confers jurisdiction to a tribunal composed of judges appointed by the province.

It appears to me that the jurisdiction which the statute thus seeks to transfer is precisely the same

bunal des transports comprend manifestement le pouvoir d'examiner et de rectifier, en appel, les erreurs de droit qu'a pu commettre la Commission dans les limites de sa juridiction et qu'en l'absence des clauses privatives et du droit d'appel devant le tribunal des transports, la Cour supérieure aurait pu rectifier par le moyen de l'évocation (auparavant, le bref de *certiorari*). L'effet combiné de l'al. 58a) et des clauses privatives (art. 24 et 72 de la *Loi des transports*) est donc de transférer au tribunal des transports une partie du pouvoir inhérent de surveillance dont jouissait la Cour supérieure à l'époque de la Confédération.

Pour ces motifs et sans me prononcer sur les autres points soulevés par le présent pourvoi ou traités par les cours d'instance inférieure, je conclus que l'al. 58a) de la *Loi des transports* est *ultra vires*; en conséquence, je suis d'avis de rejeter le pourvoi; le procureur général du Québec devra payer les dépens de l'intimé Farrah en cette Cour, conformément aux termes de l'autorisation d'appel; il n'y aura pas d'autre adjudication de dépens.

Les juges Ritchie et Beetz ont souscrit aux motifs exprimés par

LE JUGE PIGEON—Je suis d'accord avec les motifs et conclusions du juge Pratte. Je désire cependant ajouter les observations suivantes.

La législation antérieure à 1972 assujettissait les décisions des régies auxquelles la Commission a succédé, non pas au pouvoir de surveillance et de réforme de la Cour supérieure mais à un droit d'appel à la Cour d'appel sur les questions «de compétence ou de droit». Du point de vue constitutionnel, cette attribution à la Cour d'appel dont les juges sont nommés par le fédéral en vertu de l'art. 96 de l'*A.A.N.B.*, ne présentait aucune difficulté: la Cour d'appel ne fait qu'un avec la Cour supérieure du Québec au sens de l'art. 96. Du point de vue constitutionnel, elle est indubitablement une «cour supérieure». Ici, au contraire, la législation provinciale en litige attribue la compétence à un tribunal dont les magistrats sont nommés par la province.

A mon avis, la juridiction que cette législation prétend ainsi attribuer est précisément celle qui

as that which was previously exercised by the Quebec Court of Appeal. Section 58(a) of the *Transport Act* provides that the Transport Tribunal shall have "jurisdiction to the exclusion of any other court, . . . in appeal, on any question of law". This expression "question of law" itself indisputably includes questions of jurisdiction. There can be no doubt that the right of appeal granted by s. 618(1)(a) of the *Criminal Code* "on any question of law on which a judge of the court of appeal dissents" extends to questions of jurisdiction as well as to any other questions of law. There is no need to cite further examples, since it is clear from the words themselves that a provision conferring appeal jurisdiction "on any question of law" takes in questions of jurisdiction.

I see no reason to depart from the literal meaning of this legislation, which is perfectly clear. It is pointless to say that if the previous legislation made special mention of questions of jurisdiction, this indicates that the Legislature did not regard them as included in the expression "question of law". This argument might have some weight if the new legislation merely modified the former provision by taking out the word "jurisdiction". It could then be presumed that the Legislature had not simply been improving the style by removing superfluous words. But the Act in question is not an amendment of the previous legislation but a new statute replacing all previous legislation on the subject. In my view, the meaning of the expressions used can no more be limited by comparison with the previous legislation than the meaning of any enactment can be limited by comparison with the wording of other legislation (see *General Motors v. Brunet*²³).

I am not forgetting that there is a considerable body of opinion that gives a restrictive interpretation to what are called private clauses, a fairly common type of provision used to exclude any legal remedy against certain administrative bodies. There are two such clauses in the *Transport Act* of 1972, namely s. 24 and s. 72. If only those private clauses were to be considered it would no

était antérieurement exercée par la Cour d'appel du Québec. L'alinéa 58a) de la *Loi des transports* décrète que le tribunal des transports a juridiction «exclusivement à tout autre tribunal, . . . en appel, sur toute question de droit». En elle-même, l'expression «question de droit» comprend incontestablement les questions de compétence. Nul ne peut douter que le droit d'appel accordé par l'art. 618(1)a) du *Code criminel* «sur toute question de droit au sujet de laquelle un juge de la cour d'appel est dissident» s'étend aux questions de juridiction aussi bien qu'à toutes autres questions de droit. Inutile de multiplier les exemples, il est évident que, textuellement, une disposition attributive de juridiction d'appel «sur toute question de droit» englobe les questions de compétence.

Je ne vois aucune raison de s'écarter du sens littéral du texte qui est parfaitement clair. C'est en vain qu'on dira que, si dans le texte antérieur on mentionne spécialement les questions de compétence, c'est que le législateur ne les considère pas comprises dans l'expression «question de droit». Cet argument pourrait être d'un certain poids si nous étions en présence d'un texte législatif qui ne ferait que modifier l'ancienne disposition pour en retrancher le mot «compétence», on pourrait peut-être alors présumer que la législature n'a pas légiféré simplement pour faire une correction de style en retranchant des mots superflus. Dans le cas présent, il ne s'agit pas d'une loi portant modification du texte antérieur mais bien d'une loi nouvelle qui remplace toute l'ancienne législation en la matière. A mon avis, on ne peut pas plus restreindre le sens des expressions qui y sont utilisées par comparaison avec la loi antérieure, qu'on ne saurait restreindre la portée d'un texte quelconque par comparaison avec celui de législations différentes, (voir *General Motors c. Brunet*²³).

Je n'oublie pas qu'une jurisprudence considérable interprète restrictivement ce qu'on appelle les clauses privatives, dispositions assez fréquentes par lesquelles on exclut tout recours en justice contre certains organismes administratifs. On en trouve deux dans la *Loi des transports* de 1972: l'art. 24 et l'art. 72. S'il n'y avait que ces textes-là, il faudrait sans doute décider que le droit de s'adres-

²³ [1977] 2 S.C.R. 537.

²³ [1977] 2 R.C.S. 537.

doubt have to be decided that the right of evocation to the Superior Court was not removed but limited only. The principle that would give a limited interpretation to these "privative clauses" is stated as follows by Lord Wilberforce in *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*²⁴, at p. 207:

... These clauses in their nature can only relate to decisions given within the field of operation entrusted to the tribunal

This principle was approved by this Court in *Metropolitan Life v. Union of Operating Engineers*²⁵, which involved a "privative clause" in an Ontario labour relations statute. It has never been regarded as applicable to the interpretation of provisions conferring a right of appeal. On the contrary, in *The Provincial Secretary of the Province of Prince Edward Island v. Egan*²⁶, this Court unanimously rejected the contention that, even when a statute gave a right of appeal, it was necessary to proceed by a writ of *certiorari* or prohibition in order to raise a question of jurisdiction. Duff C.J. said (at p. 399):

The fact that the County Judge has acted without jurisdiction does not, in my opinion, affect this right of appeal. Once the conclusion is reached that the section intends to give an appeal to the Supreme Court, even where the County Court Judge is exercising a special jurisdiction and not as the County Court, I can see no reason for limiting the scope of the appeal in such a way as to exclude questions of jurisdiction

In *Pringle v. Fraser*²⁷, we went further and held that a federal statute establishing an exclusive appeal jurisdiction over all questions of fact or law in immigration matters, excluded all provincial courts jurisdiction, even by *certiorari*. It is true that the legislation (s. 22 of the *Immigration Appeal Board Act*, 1966-67 (Can.), c. 90) said "all questions of fact or law, including questions of jurisdiction", but I fail to see what was added by the last phrase. As I have pointed out, these words are not in s. 618(1)(a) of the *Criminal Code*. They were not in the legislation considered in *Egan*

ser à la Cour supérieure par bref d'évocation n'est pas supprimé, mais seulement restreint. Le principe selon lequel on donne à ces «clauses privatives» une portée restreinte est énoncé comme suit par lord Wilberforce dans *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*²⁴, à la p. 207:

[TRADUCTION] ... Par leur nature, ces clauses visent uniquement les décisions rendues dans les limites de la compétence du tribunal.

Ce principe a été endossé par cette Cour dans *Metropolitan Life c. Union of Operating Engineers*²⁵ où il s'agissait d'une «clause privative» dans une loi d'Ontario sur les relations de travail. Jamais on ne l'a considéré applicable à l'interprétation d'un texte conférant un droit d'appel. Au contraire, dans *Le secrétaire de la province de l'Île-du-Prince-Édouard c. Egan*²⁶, la Cour a été unanime à rejeter la prétention qu'il fallait se pourvoir par bref de *certiorari* ou de prohibition pour invoquer le défaut de juridiction même quand la loi donne le droit d'appel. Le juge en chef Duff dit, à la p. 399:

[TRADUCTION] A mon avis, le défaut de juridiction du juge de comté n'exclut pas ce droit d'appel. Dès que l'on convient que l'article vise à permettre l'appel à la Cour suprême, même lorsque le juge de la cour de comté exerce une juridiction spéciale et n'agit pas à titre de juge de comté, je ne vois aucune raison de limiter la portée de l'appel et d'en exclure les questions de compétence. . . .

Dans *Pringle c. Fraser*²⁷ nous avons été plus loin et statué qu'une loi fédérale qui établissait une juridiction d'appel exclusive sur toutes questions de fait ou de droit en matière d'immigration, supprimait toute juridiction des cours provinciales même par voie de *certiorari*. Il est vrai que le texte (art. 22 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, 1966-67 (Can.), c. 90) disait: «toutes questions de fait ou de droit, y compris les questions de compétence», mais je ne vois pas ce que ces derniers mots pouvaient ajouter. Comme je l'ai signalé, on ne les trouve pas à l'al. 618 (1)a)

²⁴ [1969] 2 A.C. 147.

²⁵ [1970] S.C.R. 425.

²⁶ [1941] S.C.R. 396.

²⁷ [1972] S.C.R. 821.

²⁴ [1969] 2 A.C. 147.

²⁵ [1970] R.C.S. 425.

²⁶ [1941] R.C.S. 396.

²⁷ [1972] R.C.S. 821.

(S.P.E.I. 1940, c. 5, s. 1), nor do they appear in subs. 1 of s. 41 of the *Supreme Court Act*, although they do occur in subs. 3. The meaning of the main provision, subs. 1, cannot be limited because it does not include this frequent verbiage. I think, therefore, that the provision at issue purports to transfer to the Transport Tribunal all of the jurisdiction that the previous legislation gave to the Court of Appeal. This conclusion is supported by the following section, s. 59, which defines the powers of the tribunal in the same way as those of an ordinary court of appeal are defined:

59. Such Tribunal sitting in appeal may confirm, vary or quash any decision submitted to it and render the decision which, in its opinion, should have been rendered in first instance.

None of the cases cited by counsel for the appellants tends to show that a province may transfer such powers to a tribunal of which it appoints the judges.

In *Dupont v. Inglis*²⁸, the jurisdiction conferred on the commissioner appointed by the province of Ontario was not the same as the jurisdiction that had previously been conferred upon the Court of Appeal of Ontario, which jurisdiction remained intact and is still to be found in s. 163 of the *Mining Act* (R.S.O. c. 274).

In *Jones v. Edmonton Catholic School District*²⁹, we were concerned with a Court of Revision of municipal assessments. It was held that the function of that Court did not conform to the type of jurisdiction exercised by Superior, District or County Courts. The legislation made it apparent that its function was strictly administrative. In exercising such a function it obviously had to take into account the provisions of the law, since this is a duty common to all, but there was nothing resembling the superintending and reforming power of a superior court. Concerning the earlier decisions that were cited in that case, as in the case at bar, the following comments were made (at pp. 892-893):

²⁸ [1958] S.C.R. 535.

²⁹ [1977] 2 S.C.R. 872.

du *Code criminel*. On ne les trouvait pas non plus dans le texte étudié dans l'arrêt *Egan* (S.I.P.E. 1940, c. 5, art.1). Ils ne figurent pas non plus au premier paragraphe de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour suprême*, bien qu'on les retrouve au par. 3. On ne serait pas justifié de restreindre la portée de la disposition principale parce qu'on n'y retrouve pas ce verbiage fréquent. Je crois donc que la disposition en litige prétend investir le tribunal des transports de toute la juridiction que la législation antérieure attribuait à la Cour d'appel. Cette conclusion est renforcée à l'article suivant, l'art. 59 qui définit ses pouvoirs comme se définissent ceux d'une cour d'appel ordinaire:

59. Ce tribunal siégeant en appel peut confirmer, modifier ou infirmer toute décision qui lui est soumise et rendre la décision qui, à son jugement, aurait dû être rendue en premier lieu.

Aucun des arrêts cités par l'avocat des appelants ne tend à démontrer qu'une province peut attribuer de tels pouvoirs à un tribunal dont elle nomme les magistrats.

Dans *Dupont c. Inglis*²⁸ la compétence attribuée au commissaire nommé par la province d'Ontario n'était pas celle dont la Cour d'appel de l'Ontario était auparavant investie. Celle-là restait intacte et on la trouve toujours à l'art. 163 du *Mining Act* (R.S.O. c. 274).

Dans *Jones c. Edmonton Catholic School District*²⁹, il s'agissait d'une cour de révision d'évaluations municipales. On a statué que sa fonction ne ressemblait pas au genre de compétence qu'exercent les cours supérieures, de district ou de comté. L'étude des textes a fait voir que c'est uniquement une fonction administrative. En l'exerçant elle doit évidemment tenir compte de ce que la loi prescrit, puisque c'est un devoir qui incombe à tous, mais il n'y a là rien qui soit l'équivalent du droit de surveillance et de contrôle de la légalité. Voici ce qu'on peut lire au sujet des arrêts antérieurs qui avaient été cités dans cette affaire-là comme dans la présente (aux pp. 892-893):

²⁸ [1958] R.C.S. 535.

²⁹ [1977] 2 R.C.S. 872.

The cases cited must be considered in the light of subsequent decisions in respect of the application of s. 96 of the *British North America Act*. The most recent case dealing with this matter is *Tomko v. Labour Relations Board (Nova Scotia)*, [1977] 1 S.C.R. 112, delivered on December 19, 1975. In that case this Court rejected the contention that certain of the statutory powers given to the Nova Scotia Labour Relations Board were invalid because they were similar to powers which could be exercised by a Superior Court, Chief Justice Laskin stated the governing principle in this way (at p. 120):

In my opinion, the judgment of the Privy Council in *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*, [1949] A.C. 134, and of this Court in *Tremblay v. Commission des Relations de Travail du Québec*, [1967] S.C.R. 697, have properly emphasized what other cases have reflected in their consideration of the force of s. 96 (as for example, *Dupont v. Inglis*, [1958] S.C.R. 535, *Attorney General for Ontario and Display Services Co. Ltd. v. Victoria Medical Building*, [1960] S.C.R. 32, and *Brooks v. Pavlick*, [1964] S.C.R. 108), namely, that it is not the detached jurisdiction or power alone that is to be considered but rather its setting in the institutional arrangements in which it appears and is exercisable under the provincial legislation.

It would be tedious to repeat the analysis of each of the cases thus considered in *Jones*. It is clear from reading them that all the tribunals that were found to be validly constituted were administrative agencies, not courts entrusted exclusively with the duty of deciding questions of law. This conclusion is consistent with the remarks of the Privy Council in *Shell Co. of Australia v. Federal Commissioner of Taxation*³⁰, an Australian case cited in various Canadian cases, including *O. Martineau & Sons Ltd. v. The City of Montreal*³¹, at p. 122. There also, the issue was whether a tax assessment review board was a judicial or an administrative body. The following appears at p. 294:

³⁰ [1931] A.C. 275.

³¹ [1932] A.C. 113.

Les affaires citées doivent être envisagées à la lumière des décisions ultérieures relatives à l'application de l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. L'arrêt le plus récent sur cette question est l'arrêt *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse)*, [1977] 1 R.C.S. 112, rendu le 19 décembre 1975. Dans cette affaire, notre Cour a rejeté la prétention selon laquelle certains pouvoirs conférés par la Loi à la Commission des relations du travail de la Nouvelle-Écosse étaient invalides parce qu'ils étaient semblables à ceux que pourrait exercer une cour supérieure. Le juge en chef Laskin a exposé en ces termes le principe en la matière (à la p. 120):

A mon avis, la décision rendue par le Conseil privé dans *Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works Ltd.*, [1949] A.C. 134, et l'arrêt de cette Cour dans *Tremblay c. Commission des Relations de Travail du Québec*, [1967] R.C.S. 697, ont à bon droit renforcé ce qui ressortait d'autres arrêts dans l'examen de l'effet de l'art. 96 (par exemple, *Dupont c. Inglis*, [1958] R.C.S. 535, *Le Procureur général de l'Ontario et Display Services Co. Ltd. c. Victoria Medical Building*, [1960] R.C.S. 32, et *Brooks c. Pavlick*, [1964] R.C.S. 108), à savoir qu'il ne faut pas considérer la juridiction dans l'abstrait ou les pouvoirs en dehors du contexte, mais plutôt la façon dont ils s'imbriquent dans l'ensemble des institutions où ils se situent et s'exercent en vertu de la loi provinciale.

Il serait fastidieux de refaire l'analyse de chacun des arrêts qui ont été ainsi étudiés dans l'affaire *Jones*. En les lisant on constate que dans chaque cas où l'on a conclu à la constitutionnalité du tribunal, il s'agissait bien d'un organisme administratif et non pas d'une cour chargée uniquement de trancher des questions de droit. Cette conclusion est d'accord avec ce que le Conseil Privé a fait observer dans *Shell Co. of Australia v. Federal Commissioner of Taxation*³⁰ une affaire australienne citée dans diverses affaires canadiennes dont *O. Martineau & Sons Ltd. c. La Ville de Montréal*³¹, à la p. 122. Là aussi il s'agissait de décider si un bureau de révision de cotisations d'impôt était un organisme judiciaire ou administratif. On lit à la p. 294:

³⁰ [1931] A.C. 275.

³¹ [1932] A.C. 113.

...Instead of assimilating the Board to the Court, as in the old s. 44, the Board in the new s. 44 is assimilated to the Commissioner ...

...The first exception is patently immaterial here ...

...The second exception, when carefully examined, is really to negative the notion of the Board being judicial. It allows an appeal to the Court from any decision which, in the opinion of the Court, is a question of law ...

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellants: Goodwin, De Blois and Ass., Quebec; Courtois, Clarkson, Parsons & Tétrault, Montreal; Roger Thibeaudeau, Quebec.

Solicitors for the respondent: Joli-Coeur, Mathieu, Ménard & Masson, Quebec.

Solicitor for the intervenor: William Henkel, Edmonton.

[TRANSLATION] ... Au lieu d'assimiler le bureau à la Cour, comme dans l'ancien art. 44, on l'assimile, aux termes de l'actuel art. 44, au commissaire ...

... La première exception n'est manifestement pas pertinente en l'espèce. ...

... La deuxième exception, si on l'examine attentivement, vise vraiment à refuser le statut d'organisme judiciaire au bureau. Elle permet d'interjeter appel devant la cour de toute décision qui, de l'avis de cette dernière, est une question de droit ...

Pourvoi rejeté.

Procureurs des appelants: Goodwin, De Blois et Ass., Québec; Courtois, Clarkson, Parsons & Tétrault, Montréal; Roger Thibeaudeau, Québec.

Procureurs de l'intimé: Joli-Cœur, Mathieu, Ménard & Masson, Québec.

Procureur de l'intervenant: William Henkel, Edmonton.