

T. E. Quinn Truck Lines Limited
(Applicant) Appellant;

and

**The Honourable James Snow, Minister of
Transportation and Communications for the
Province of Ontario** (Respondent)
Respondent.

1981: November 9; 1981: December 17.

Present: Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz, Estey,
McIntyre and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Judicial review — Duty to act fairly — Board granted appellant a temporary licence but later recommended Minister refuse licence transfer from purchased company — Years later, Minister denied transfer for want of up-to-date information but refused further submissions — Temporary licences still in force — Whether Minister's decision should be declared a nullity — The Judicial Review Procedure Act, 1971, 1971 (Ont.), c. 48, s. 2 — The Public Commercial Vehicles Act, R.S.O. 1970, c. 375, ss. 6, 7.

Appellant bought a transport business holding an Ontario extra-provincial licence and applied for a transfer of that licence to itself. While the transfer application was before the Ontario Highway Transport Board, appellant applied for and was granted a temporary authority to operate the extra-provincial licence in the name of the purchased company. The temporary licence was to remain in force until the transfer application was disposed of. The Board recommended that the transfer be refused but the Minister did not act until, some years later, the Ontario Court of Appeal dismissed charges of operating without a licence, as against the appellant, on the ground that the temporary licence remained effective until the Minister made his decision. At this time, the Minister required proof of financial stability but refused to accept further submissions. This case arose from the appellant's application for judicial review of the Minister's refusal to grant the transfer and for the granting of a declaration that the decision was a nullity, made without or in excess of jurisdiction, in that it failed to deal fairly with the appellant.

T. E. Quinn Truck Lines Limited
(Requérante) Appelante;

et

**L'honorable James Snow, ministre des
Transports et des Communications pour la
province de l'Ontario** (Intimé) Intimé.

1981: 9 novembre; 1981: 17 décembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie,
Dickson, Beetz, Estey, McIntyre et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Contrôle judiciaire — Obligation d'agir équitablement — Délivrance à l'appelante d'un permis temporaire par une Commission qui recommande plus tard au Ministre de refuser le transfert du permis de la société acquise — Refus du transfert par le Ministre plusieurs années plus tard à cause d'un manque de renseignements récents après qu'il eut refusé toutes observations — Permis temporaires toujours en vigueur — La décision du Ministre devrait-elle être déclarée nulle? — The Judicial Review Procedure Act, 1971, 1971 (Ont.), chap. 48, art. 2 — The Public Commercial Vehicles Act, R.S.O. 1970, chap. 375, art. 6, 7.

L'appelante a acquis une entreprise de transport titulaire d'un permis extra-provincial pour l'Ontario et a demandé le transfert de ce permis à son nom. Alors que la demande de transfert de permis était pendante devant la Commission, l'appelante a demandé et reçu l'autorisation temporaire d'exploiter le permis extra-provincial au nom de la société acquise. Le permis temporaire devait demeurer en vigueur jusqu'à la décision sur la demande de transfert. La Commission a recommandé de refuser le transfert, mais le Ministre n'a rien fait pendant plusieurs années jusqu'à ce que la Cour d'appel de l'Ontario rejette des accusations portées contre l'appelante d'avoir opéré sans permis parce que le permis temporaire demeurerait en vigueur jusqu'à ce que le Ministre prenne une décision. A cette époque, le Ministre a exigé une démonstration de stabilité financière, mais a refusé d'entendre toutes autres observations. Le pourvoi découle d'une demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelante de la décision du Ministre de refuser le transfert et d'une demande de déclaration selon laquelle la décision du Ministre est nulle, qu'elle a été prise sans compétence ou en excès de compétence, le Ministre n'ayant pas agi équitablement envers l'appelante.

Held: The appeal should be allowed.

The Minister's decision should be set aside, with the result that the temporary licence would still be in effect and would continue in effect until the Minister ruled on the application for transfer. The Minister breached his duty as a statutory authority to act fairly in relation to an applicant having an economic stake in his decision. This duty could have been met by remitting the matter to the Board for the reception of up-to-date financial material as to the applicant and for the holding of a hearing, to be followed by a report to the Minister. By requiring proof of financial stability as the situation existed when he made his decision and not at the time of the report, and by refusing to entertain further submissions, the Minister put the appellant in an impossible position. The Minister, if he had acted promptly on the report, could have properly refused the transfer and mere delay would not amount to unfairness against the appellant. Administrative problems arising from the acceptance of additional evidence were not a valid ground for refusing judicial review that otherwise should be granted.

Secretary of State for Education and Science v. Metropolitan Borough of Tameside, [1976] 3 All E.R. 665, considered.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal¹, dismissing an appeal from the judgment of the Divisional Court dismissing an application for judicial review of a decision of the Honourable The Minister of Transport and Communications. Appeal allowed.

Claude Thomson, Q.C., and *S. R. Rickett*, for the appellant.

J. Polika, Q.C., for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This case arises from an application by the appellant for judicial review, under s. 2 of *The Judicial Review Procedure Act*, 1971, 1971 (Ont.), c. 48, of the decision of the respondent Minister refusing to approve the transfer of an extra-provincial operating licence under s. 7 of *The Public Commercial Vehicles Act*, R.S.O. 1970, c. 375, as amended. The relief sought

¹ (1980), 108 D.L.R. (3d) 647, 27 O.R. (2d) 764.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Il y a lieu d'infirmar la décision du Ministre, ce qui aura comme conséquence que le permis temporaire sera encore valide et continuera de l'être jusqu'à ce que le Ministre se prononce sur la demande de transfert. Le Ministre a manqué à l'obligation qu'il avait, en tant qu'autorité approbatrice désignée dans la loi, d'agir équitablement envers la requérante qui avait un intérêt pécuniaire dans sa décision. Pour remplir cette obligation, il faut renvoyer l'affaire à la Commission pour qu'elle recueille des documents sur la situation financière actuelle de l'appelante et tienne une audience qui sera suivie d'un rapport au Ministre. En exigeant la preuve de stabilité financière à l'époque où il a rendu sa décision et non à l'époque du rapport, et en refusant d'entendre toutes autres observations, le Ministre a placé l'appelante dans une situation impossible. Si le Ministre avait agi avec diligence quant au rapport, il aurait eu le droit de refuser le transfert du permis et le simple retard n'aurait pu équivaloir à une injustice envers l'appelante. Les difficultés administratives qu'engendrerait la présentation d'éléments de preuve supplémentaires ne sont pas un motif de refus de contrôle judiciaire, s'il y a lieu de l'accorder par ailleurs.

Jurisprudence: Arrêt examiné: *Secretary of State for Education and Science v. Metropolitan Borough of Tameside*, [1976] 3 All E.R. 665.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹, qui a rejeté un appel du jugement de la Cour divisionnaire qui avait rejeté une demande d'examen judiciaire d'une décision de l'honorable ministre des Transports et des Communications. Pourvoi accueilli.

Claude Thomson, c.r., et *S. R. Rickett*, pour l'appelante.

J. Polika, c.r., pour l'intimé.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF—Ce pourvoi découle d'une demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelante en application de l'art. 2 de *The Judicial Review Procedure Act*, 1971, 1971 (Ont.), chap. 48, de la décision du ministre intimé, par laquelle celui-ci a refusé d'approuver le transfert d'un permis d'exploitation extra-provincial conformément à l'art. 7 de *The Public Commercial Vehicles*

¹ (1980), 108 D.L.R. (3d) 647, 27 O.R. (2d) 764.

is a declaration that the Minister's decision is a nullity because made without or in excess of jurisdiction by reason of a failure to deal fairly with the appellant in the particular circumstances of this case.

I may say, at the outset, that the circumstances are special—they are set out in what follows in these reasons—and it is this that underlies the submissions made on the appellant's behalf to this Court. There are background facts which are not in dispute. The appellant, itself the holder of intra-provincial and extra-provincial operating licences, entered into an agreement on or about October 5, 1972 with two United States companies, one, Motek Corporation and the second, a wholly-owned subsidiary, Beaney Transport Limited, to buy the business of Beaney, which held an extra-provincial operating licence obtained from the Ontario licensing authority and also held an interstate operating licence from the licensing authority in the United States. On or about December 7, 1972, the appellant applied for a transfer of Beaney's extra-provincial licence to itself and, at the same time, applied to the United States Interstate Commerce Commission for a transfer of Beaney's interstate licence. This latter application was granted on January 10, 1977.

The relevant statutory provision governing the transfer of an existing Ontario licence at the material time was s. 7 of *The Public Commercial Vehicles Act*, as enacted by 1971 (Ont.), c. 50, s. 71(5). In its relevant parts, it was as follows:

- 7.—(1) No operating licence shall be transferred without the approval of the Minister, in writing, obtained on application in the prescribed form and payment of the prescribed fee.
- (2) The Minister shall refer an application for approval of the transfer of an operating licence to the Board, and the Board shall hold a hearing and shall report to the Minister whether or not the public necessity and convenience served by the transportation service carried on under the licence will be prejudiced by the transfer of the licence.

Act, R.S.O. 1970, chap. 375 et modifications. Le redressement demandé est une déclaration que la décision du ministre est nulle parce qu'elle est le fruit de l'exercice d'une compétence qu'il n'a pas ou d'un excès de compétence, le ministre n'ayant pas agi équitablement envers l'appelante dans les circonstances particulières de l'affaire.

Je puis dire, pour commencer, que les circonstances sont spéciales—je les relate plus loin dans les présents motifs—et c'est ce sur quoi repose l'argumentation présentée en cette Cour au nom de l'appelante. Plusieurs faits ne sont pas contestés. Le 5 octobre 1972, ou vers cette date, l'appelante, qui est titulaire de permis interprovincial et extra-provincial d'exploitation, a convenu, par contrat, avec deux sociétés américaines, l'une Motek Corporation et l'autre, qui est sa filiale à part entière, Beaney Transport Limited, d'acquérir l'entreprise de Beaney. Celle-ci était titulaire d'un permis extra-provincial d'exploitation obtenu de l'organisme responsable des permis pour l'Ontario et d'un permis d'exploitation inter-états obtenu de l'organisme responsable des permis pour les États-Unis. Le 7 décembre 1972, ou vers cette date, l'appelante a demandé le transfert du permis extra-provincial de Beaney en sa faveur, et a, à la même époque, demandé à l'Interstate Commerce Commission des États-Unis le transfert du permis inter-états. Celle-ci a accordé la demande le 10 janvier 1977.

Les dispositions pertinentes de la loi applicable au transfert d'un permis ontarien en cours à l'époque en cause se trouvent à l'art. 7 de *The Public Commercial Vehicles Act*, édicté par 1971 (Ont.), chap. 50, par. 71(5). Les paragraphes en cause sont ainsi conçus:

- [TRADUCTION] 7.—(1) Aucun permis d'exploitation ne peut être transféré sans l'autorisation écrite du Ministre qu'il accorde sur demande présentée selon les formalités prescrites et paiement des droits exigés.
- (2) Le Ministre transmet une demande d'approbation de transfert d'un permis d'exploitation à la Commission et la Commission doit tenir une audition et, dans un rapport au Ministre, conclure que le transfert du permis est à l'avantage ou au détriment du service offert au public par l'entreprise de transport exploitée en vertu du permis.

- (3) The Minister, the proposed transferor and transferee and such other persons as the Board may specify are parties to the proceedings under this section.
- (4) The Minister shall consider a report made by the Board to him under this section and may thereafter approve or refuse to approve the transfer and the Minister shall give reasons for his decision to the other parties to the proceedings.

The granting of an original licence was at the time governed by s. 6 as enacted by s. 71(4) of the aforementioned Act. This provision was, so far as material here, in these terms:

- 6.—(1) Except under clause *a* of subsection 1 of section 5, the Minister shall not issue an operating licence to any person unless the Board, upon the application of that person in the prescribed form has, after a hearing of the application as required by *The Ontario Highway Transport Board Act*, approved the issue of the licence to him on the ground that public necessity and convenience warrant the issue of the licence and will be served thereby, and has issued a certificate to that effect to the Minister.

It will be noted that there is a significant difference between the two sections. Where an original licence is sought, the Minister, as the statutory approving authority, can only act if there is a favourable recommendation by the Ontario Highway Transport Board. Where transfer of an existing licence is sought, the Minister must await a report from the Board and, although he is obliged to consider it, he may approve a transfer even if the report is adverse and, whether he approves or refuses a transfer, he is obliged to give reasons.

In the present case, while the transfer application was before the Board, the appellant applied for a temporary authority to operate the extra-provincial licence in Beaney's name. Counsel on both sides indicated that there was some doubt whether there is any power or authority to issue temporary licences but, in the events that happened, as related below, it must be taken here that the temporary licence which was issued was properly issued and had an operation according to its terms.

- (3) Le Ministre, le cédant et le cessionnaire du transfert demandé et toutes autres personnes que la Commission peut désigner sont parties aux procédures prévues au présent article.
- (4) Le Ministre prend connaissance du rapport que la Commission lui soumet en vertu du présent article et peut ensuite autoriser ou refuser d'autoriser le transfert. Il doit donner les motifs de sa décision aux autres parties aux procédures.

La délivrance du premier permis était, à l'époque, régie par l'art. 6 édicté par le par. 71(4) de la Loi précitée. Cette disposition était, pour la partie applicable ici, rédigée dans les termes suivants:

- [TRANSLATION] 6.—(1) Sauf en application de l'alinéa *a* du paragraphe (1) de l'article 5, le Ministre ne délivre pas de permis à un requérant si la Commission, sur demande de ce requérant présentée selon les formalités prescrites et après audition de la demande comme l'exige *The Ontario Highway Transport Board Act*, n'a pas d'abord approuvé la délivrance du permis au requérant pour le motif que la délivrance du permis répond à un besoin du public ou que celui-ci en retirera un avantage, ni transmis au Ministre un certificat à cet effet.

On aura noté une différence importante entre les deux articles. Au moment de la demande initiale du permis, le Ministre, à titre d'autorité approbatrice désignée par la loi, ne peut agir que s'il y a une recommandation favorable de l'Ontario Highway Transport Board ci-après appelée «la Commission». Quand il s'agit d'une demande de transfert de permis, le Ministre doit attendre le rapport de la Commission, et, bien qu'il soit obligé d'en prendre connaissance, il peut approuver le transfert même si le rapport est défavorable et, qu'il approuve ou qu'il refuse un transfert, il est tenu de fournir des motifs.

En l'espèce, alors que la demande était pendante devant la Commission, l'appelante a demandé l'autorisation temporaire d'exploiter le permis extra-provincial au nom de la société Beaney. Les avocats des deux parties ont souligné qu'il n'était pas certain qu'il existait un droit ou un pouvoir de délivrer des permis temporaires, mais suivant les événements qui se sont produits, et qui sont relatés ci-après, il faut prendre pour acquis que le permis temporaire qui a été délivré l'a été valablement et qu'il a eu des effets selon sa teneur.

The application for a temporary licence was heard over nine days between February 12, 1973 and February 23, 1973 by Mr. E. J. Shoniker, chairman of the Board and exercising the powers of the Board. By a certificate dated March 6, 1973 a certificate was issued in the terms applied for. The chairman denied a motion by certain opponents to dismiss the application and, in granting the temporary licence, made certain observations in his reasons which I wish to reproduce from pp. 43 and 44 of the Case on Appeal, as follows:

Dealing first with the evidence of the applicant. Evidence was given by Mr. Cain, the Chairman of the Board of Beaney Transport Limited and President of Motek Corporation, the controlling corporation for Beaney Transport Limited in the United States of America. This evidence, in essence, dealt with the financial situation of Beaney Transport Limited and it was uncontested that Beaney Transport Limited due to its financial position, was unable to continue operating and had entered into a sale of the international assets to T. E. Quinn Truck Lines Limited to minimize the losses incurred therein. He also gave evidence of the approval of the Interstate Commerce Commission to the temporary operation of the Beaney authority which was granted on the 10th day of January, 1973, a copy of which is filed with this Board.

The Board finds that the public of Ontario requires the authority held by Beaney Transport Limited, to be operated in an efficient and effective manner in order to provide the shipping public of Ontario with a required service that has been fulfilled by the Beaney Transport Limited for some years.

The Board further finds on the evidence adduced that should this Board not grant a temporary authority to the applicant to operate the Beaney authority, the authority could become dormant and the public of Ontario be deprived of the service it so requires.

On this basis the Board finds that a temporary authority should, in this instance, be granted to benefit the public of Ontario. The Board is left only to deal with the fitness of the applicant.

It was common ground that the temporary licence was to remain in force until the transfer application was disposed of.

This latter application was considered by Mr. G. C. Marrs, vice-chairman of the Board and

M. E. J. Shoniker, président de la Commission, agissant au nom de cette dernière, a entendu la demande de permis temporaire; l'audience a duré neuf jours, du 12 au 23 février 1973. Par certificat du 6 mars 1973, il a délivré le permis selon les termes de la demande. Le président a rejeté une requête soumise par certains opposants visant à faire rejeter la demande et il a fait, dans les motifs par lesquels il accorde le permis temporaire, des observations dont je cite des passages extraits des pp. 43 et 44 du dossier conjoint.

[TRADUCTION] Je traiterai d'abord de la preuve présentée par la requérante. M. Cain, président du conseil de Beaney Transport Limited et président de Motek Corporation, la société mère de Beaney Transport Limited aux États-Unis d'Amérique, a déposé. Son témoignage a porté essentiellement sur la situation financière de Beaney Transport Limited; personne n'a contesté qu'à cause de sa situation financière, Beaney Transport Limited était dans l'impossibilité de continuer à opérer et qu'elle a vendu ses avoirs internationaux à T. E. Quinn Truck Lines Limited pour éliminer les pertes que leur exploitation occasionnait. Il a aussi déposé au sujet de l'approbation de l'exploitation temporaire du permis de Beaney que l'Interstate Commerce Commission a accordé le 10 janvier 1973 et dont copie a été produite auprès de la Commission.

La Commission conclut qu'il est à l'avantage du public de l'Ontario que le permis détenu par Beaney Transport Limited soit exploité de manière efficiente et efficace de façon à fournir au public expéditeur de l'Ontario un service nécessaire que Beaney Transport Limited a rendu depuis quelques années.

La Commission conclut en outre, en vu de la preuve fournie, que si la Commission n'accorde pas à la requérante un permis temporaire d'exploiter le permis de Beaney, celui-ci pourrait devenir inopérant et le public de l'Ontario serait privé du service dont il a besoin.

Pour ces motifs, la Commission conclut, en l'occurrence, qu'il y a lieu d'accorder un permis temporaire pour l'avantage du public de l'Ontario. Il reste à la Commission à se prononcer sur l'aptitude de la requérante.

Tous ont reconnu que le permis temporaire demeurerait en vigueur jusqu'à la décision sur la demande de transfert.

C'est M. G. C. Marrs, vice-président de la Commission qui a étudié cette dernière demande, au

acting in its name. After a five-day hearing, which apparently began on April 2, 1973, an order was made on June 29, 1973, denying the transfer. Of course, it was not for Mr. Marrs to refuse the transfer, although he could recommend refusal; his duty under s. 7(2) of the governing statute was to report to the Minister who had the power of decision, to allow or to refuse. Unfortunately, Mr. Marrs' reasons are not in the record (as were Mr. Shoniker's above referred to) and it is only when we turn to the Minister's decision refusing to approve the transfer that an indication is given of Mr. Marrs' reasons. Much happened in the interval between the Marrs report (if I may so term it) and the Minister's decision, which was not given until May 20, 1977, and it must be mentioned.

On or about July 26, 1973, an application was made by the appellant under s. 17 of *The Ontario Highway Transport Board Act*, R.S.O. 1970, c. 316, for a rehearing of the so-called decision of June 29, 1973. A rehearing was refused on August 8, 1973, in a decision by Mr. Shoniker, who sat in review of a decision made by his vice-chairman. Later that month the appellant filed a petition to the Lieutenant Governor in Council pursuant to s. 21 of *The Ontario Highway Transport Board Act* asking for rescission of the decisions of June 29 and August 8 or, alternatively, for a further review by the Board. By Order in Council of March 24, 1974 the petition was denied.

I do not have to determine here whether there was any right or point in petitioning the Lieutenant Governor in Council when under s. 7 of *The Public Commercial Vehicles Act* the decision on a transfer of licence was for the Minister. The record would support the surmise that it was generally thought that the Board was the effective authority, a surmise easily dispelled by looking at s. 7. I pass over a petition made by the appellant to the Governor in Council on or about July 31, 1974, under s. 5 of the *Motor Vehicle Transport Act*, R.S.C. 1970, c. M-14, for an order to exempt the

nom de la Commission. Après une audience qui a duré cinq jours et qui paraît avoir commencé le 2 avril 1973, une ordonnance a été rendue le 29 juin 1973, par laquelle le transfert a été refusé. Évidemment il n'appartenait pas à M. Marrs de refuser le transfert, même s'il pouvait recommander de le refuser; sa fonction consistait, selon le par. 7(2) de la loi applicable, à faire rapport au Ministre qui possède le pouvoir de décider de l'accorder ou de le refuser. Malheureusement, les motifs de M. Marrs n'ont pas été versés au dossier (comme l'ont été ceux de M. Shoniker, dont j'ai déjà parlé) et ce n'est qu'en examinant la décision du Ministre qui refuse d'approuver le transfert que nous pouvons avoir un aperçu des motifs de M. Marrs. Il s'est produit beaucoup d'événements entre le rapport Marrs (si je peux l'appeler ainsi) et la décision du Ministre qui n'a été rendue que le 20 mai 1977. Il faut les relater.

Le 26 juillet 1973, ou vers cette date, l'appelante a présenté, conformément à l'art. 17 de *The Ontario Highway Transport Board Act*, R.S.O. 1970, chap. 316, une demande de nouvelle audition visant ce qu'on a appelé la décision du 29 juin 1973. M. Shoniker, qui a siégé pour réviser la décision rendue par le vice-président a refusé la nouvelle audition le 8 août 1973. Plus tard dans le même mois, l'appelante a déposé une requête auprès du lieutenant-gouverneur en conseil, conformément à l'art. 21 de *The Ontario Highway Transport Board Act*, visant la cassation des décisions du 29 juin et du 8 août ou, subsidiairement, une nouvelle audition par la Commission. Le décret du conseil du 24 mars 1974 refuse cette requête.

Je n'ai pas à trancher en l'instance s'il existait un droit ou une possibilité quelconque de présenter une requête au lieutenant-gouverneur en conseil alors qu'en vertu de l'art. 7 de *The Public Commercial Vehicles Act* le droit de décider du transfert d'un permis appartient au Ministre. Le dossier paraît confirmer la conjecture selon laquelle presque tous ont pensé que c'était la Commission qui avait le pouvoir réel, mais une lecture de l'art. 7 suffit à repousser cette interprétation. Je ne dis rien d'une requête présentée par l'appelante au gouverneur en conseil le 31 juillet 1974, ou vers

extra-provincial licence in issue here from the Act. It is enough to say the petition was denied.

The various foregoing steps merely show how vigorously the appellant was fighting to retain the Beaney licence. The appellant carried its fight further by applying to the Board under s. 5 of *The Public Commercial Vehicles Act* for an extra-provincial licence in its own name in terms of the Beaney licence but this application was dismissed by the Board on January 20, 1975.

Throughout all the periods aforementioned and after obtaining the temporary licence, the appellant carried on in accordance with the terms of the Beaney operating licence. On March 27, 1974, a large number of charges were laid against the appellant for operating without a valid operating licence. A conviction on one of the charges, presumably carried through as a test case, was quashed by the Ontario Court of Appeal on February 21, 1977 on the ground that the temporary licence was still in effect since the Minister, as the proper statutory authority, had not yet made a decision on the transfer application. The Minister moved to correct his default by the decision he made on May 20, 1977, already referred to.

On May 31, 1977, the appellant's solicitor wrote to the Minister asking for a hearing, especially in view of changed circumstances since the Board's "report" of June 29, 1973. The Minister replied under date of July 19, 1977, stating that the matter had been finally determined. The solicitor wrote again on July 20 insisting on a hearing and on an opportunity to make submissions and asking for a reply. None was forthcoming. The application for judicial review was made on April 28, 1978, and one of the points taken strongly by counsel for the Minister was that the appellant was seeking a discretionary remedy and that the long delay after the Minister's decision and, indeed, after the correspondence with the appellant's solicitor, was a very relevant factor on whether relief should be granted, even apart from

cette date, en vertu de l'art. 5 de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, S.R.C. 1970, chap. M-14, visant à soustraire le permis extra-provincial en cause de l'application de la Loi. Il suffit d'indiquer que cette requête a été refusée.

Ces différentes démarches montrent simplement avec quelle vigueur l'appelante a lutté pour ne pas perdre le permis de Beaney. L'appelante a continué la lutte en présentant à la Commission, en vertu de l'art. 5 de *The Public Commercial Vehicles Act*, une demande de permis extra-provincial en son propre nom, selon la teneur du permis Beaney, mais la Commission a rejeté cette demande le 20 janvier 1975.

Pendant toute la période susmentionnée et après avoir obtenu le permis temporaire, l'appelante a continué d'opérer selon les termes du permis d'exploitation de Beaney. Le 27 mars 1974, l'appelante a fait l'objet d'un grand nombre d'accusations lui reprochant d'avoir opéré sans permis d'exploitation valide. Le 21 février 1977, la Cour d'appel de l'Ontario a annulé la déclaration de culpabilité sur l'une des accusations, probablement poursuivie comme affaire type, pour le motif que le permis temporaire était encore en vigueur puisque le Ministre, qui est celui qui a le pouvoir de décider en vertu de la loi, ne s'était pas encore prononcé sur la demande de transfert de permis. Le Ministre a remédié à son omission en rendant la décision du 20 mai 1977 dont j'ai déjà parlé.

Le 31 mai 1977, l'avocat de l'appelante a demandé par lettre au Ministre une audition, précisément en raison du changement de circonstances depuis le «rapport» de la Commission en date du 29 juin 1973. Le Ministre a répondu, le 19 juillet 1977, que l'affaire avait été réglée de façon définitive. L'avocat a écrit à nouveau le 20 juillet insistant pour avoir une audition et avoir la possibilité de présenter des observations et en demandant une réponse. Il n'en a pas reçu. La demande de contrôle judiciaire date du 28 avril 1978 et l'avocat du Ministre a insisté, entre autres, sur l'argument que l'appelante demande un redressement qui relève du pouvoir discrétionnaire et que la longue période écoulée depuis la décision du Ministre et, surtout, depuis l'échange de correspondance avec l'avocat de l'appelante est un fac-

other considerations which allegedly supported the way in which the statute was applied.

I come now to consider the Minister's reasons set out in his May 20, 1977 decision. It will be best to set them out in full in their material parts, as follows:

From the findings of Mr. Marrs on the 29th June, 1973, you were thus afforded two additional occasions to be heard, neither of which changed the initial findings on your application, hence they remain before me. The evidence entered at that hearing showed that:

- (a) The transferor Beany [*sic*] Transport Limited had no operative equipment beneficially owned by itself although showing liabilities amounting to approximately one million dollars (\$1,000,000).
- (b) The financial position of the transferor together with the lack of operative equipment is reflected in the evidence that the service under the authority had, for all practical purposes, ceased in 1972.
- (c) Transportation International Limited was then at the time the current holder of the shares of Beany [*sic*] Transport Limited but was not a party to the application and in fact it does not appear they were aware of the application.

In light of the foregoing, it is apparent that the transferor was in financial difficulty with no viable assets by way of operative equipment, an overall position resulting in the discontinuance of the service. This being the case, it is doubtful that the operation on which the transfer is sought does or did in fact exist. Granted that it does exist, it falls to the applicant for the transfer to show the financial stability necessary to assume the obligations of the agreement it seeks to enter into, and in this respect, in this particular matter, this was not shown.

For the foregoing reasons, I wish to inform you that I refuse to approve the transfer.

Two things are apparent from these reasons. The Minister takes his initial point of departure from Mr. Marrs' report of June 29, 1973 but he also appears to view the application in the situation existing on May 20, 1977 when he says:

... it is doubtful that the operation on which the transfer is sought does or did in fact exist. Granted that it does exist ...

teur très important dans la décision d'accorder ou non le redressement, indépendamment des autres facteurs qui pourraient justifier la façon dont la loi a été appliquée.

Passons maintenant aux motifs du Ministre exprimés dans sa décision du 20 mai 1977. Il est préférable d'en citer les parties essentielles:

[TRADUCTION] Depuis les conclusions de M. Marrs, le 29 juin 1973, vous avez eu deux autres fois la possibilité d'être entendus. Comme ni l'une ni l'autre n'a modifié les conclusions initiales quant à votre demande, elles demeurent valides quant à moi. La preuve soumise à l'audition établit que:

- (a) Le cédant Beany Transport Limited n'était propriétaire réel d'aucun équipement d'exploitation bien que son passif ait été d'environ un million de dollars (\$1,000,000).
- (b) La situation financière du cédant et l'absence d'équipement d'exploitation sont rendues manifestes par la preuve que le service offert en vertu du permis a cessé, à toutes fins utiles, en 1972.
- (c) Transportation International Limited détenait, à l'époque, les actions de Beany Transport Limited, mais n'était pas partie à la demande et ne semble pas en avoir eu connaissance.

A cause de ce qui précède, il est manifeste que le cédant était dans une mauvaise situation financière, sans actif sous forme d'équipement d'exploitation, situation générale qui a amené l'abandon du service. Dans ces conditions, il n'est pas certain que l'exploitation dont on demande le transfert existe ou existait en réalité. Même si, par hypothèse, elle existe, il incombe à l'auteur de la demande de transfert de démontrer qu'elle a la stabilité financière nécessaire pour assumer les obligations de l'entente qu'elle veut conclure et, sous ce rapport, quant à cet aspect particulier, cette démonstration n'a pas été faite.

Pour les motifs qui précèdent, je désire vous informer que je refuse d'approuver le transfert.

Deux choses ressortent clairement de ces motifs. Le Ministre a d'abord pris comme point de départ le rapport de M. Marrs du 29 juin 1973, mais il paraît aussi considérer la demande selon la situation qui prévalait le 20 mai 1977, quand il dit:

[TRADUCTION] ... il n'est pas certain que l'exploitation dont on demande le transfert existe ou existait en réalité. Même si, par hypothèse, elle existe ...

and he goes on to lay the burden on the applicant to show financial stability to assume the obligations of the agreement it seeks to enter into and concludes that this was not shown.

This aspect of the Minister's reasons falls short of comprehension. If the appellant has the burden of showing financial stability respecting an operation existing at the time of the Minister's reasons, it cannot discharge that burden unless given an opportunity at least to make submissions to the Minister. However, the Minister refused to entertain any further submissions, thus putting the appellant in an impossible position, in a "catch 22" position to use a more common expression.

There is another troubling matter in this case. Three and one-half months before the Marrs report, the Shoniker decision came down approving a temporary licence. There is no doubt that Beaney was in difficult financial straits when the temporary licence application was considered and finally granted on May 6, 1973. There was no suggestion, however, that Beaney had, on the Minister's assertion in pursuance of the Marrs report, for all practical purposes gone out of service. The Shoniker report spoke of the public advantage of the continuation of the Beaney extra-provincial licence. Indeed, the Shoniker report stated that if the temporary licence was refused, the Beaney authority *could become* dormant (the italics are mine). I cannot reconcile this statement on a key issue with what the Minister, following Marrs, said in his reasons.

The matter is a critical one, not the least because of what was said in the majority judgment of the divisional Court and in the Court of Appeal, namely, that if there was a change of circumstances the applicant was free to make a new application for transfer. This assertion is also connected with a submission made by counsel for the Minister that the appellant was continuing to flout the law by carrying on the Beaney operation. The nature of the enterprise is such, however, that once shut down the business is at an end so far as the existing Beaney authority is concerned and there cannot be any talk of a new application for a

et poursuit en imposant à la requérante l'obligation de démontrer qu'elle avait la stabilité financière pour assumer les obligations de l'entente qu'elle veut signer et conclut que cette démonstration n'a pas été faite.

Ce passage des motifs du Ministre est incompréhensible. Si l'appelante a l'obligation de faire la preuve de sa stabilité financière concernant une exploitation qui existait au moment où le Ministre a rédigé ses motifs, elle ne peut s'acquitter de cette obligation à moins d'avoir la possibilité de présenter des observations au Ministre. Or celui-ci a refusé d'entendre toutes autres observations, plaçant ainsi l'appelante dans une situation impossible, dans une sorte d'attrape, pour employer une expression plus familière.

Il y a un autre aspect étrange à cette affaire. Trois mois et demi avant le rapport Marrs, la décision de M. Shoniker avait accordé un permis temporaire. Il n'y a pas de doute que Beaney était dans une situation financière difficile au moment de l'étude de la demande de permis temporaire et de la délivrance de celui-ci, le 6 mai 1973. On n'a pas prétendu cependant que Beaney avait, comme l'affirme le Ministre à la suite du rapport Marrs, abandonné à toutes fins utiles, le service. Le rapport de M. Shoniker parle de l'avantage pour le public de maintenir le permis extra-provincial de Beaney. En réalité, le rapport affirme que si le permis temporaire n'est pas accordé, le permis de Beaney *pourrait devenir* inopérant (les italiques sont de moi). Je ne puis concilier cet énoncé sur un point essentiel avec ce que dit le Ministre dans ses motifs, en se fiant sur M. Marrs.

C'est un aspect essentiel surtout à cause de ce qu'ont dit la Cour divisionnaire et la Cour d'appel, à la majorité savoir que, s'il y avait eu un changement dans la situation, la requérante avait la liberté de soumettre une nouvelle demande de transfert. Cette affirmation a également un rapport avec un argument présenté par l'avocat du Ministre selon lequel l'appelante continuait à faire fi de la loi en poursuivant l'exploitation de Beaney. La nature de l'entreprise est telle, cependant, qu'une fois celle-ci fermée, l'achalandage est perdu pour ce qui est du permis de Beaney et on ne saurait parler d'une nouvelle demande de transfert.

transfer. Moreover, the appellant, having appealed to this Court, could be expected to run the risk of continuing under the Beaney authority despite the refusal of a stay by Wilson J.A., until this Court had come to a decision in the appeal. And it is well to offer the reminder that the exercise of discretion by the Divisional Court or by the Court of Appeal in respect of the application for judicial review under *The Judicial Review Procedure Act* is not a foreclosing consideration in this Court, which is in the same position as the two Ontario Courts on the issue of discretion, allowing for the deference it might pay to them. This is a case where a Court's discretion is involved, not the discretion of some statutory body or domestic tribunal.

I turn now to the reasons of the Divisional Court where Saunders J. dissented. The Court of Appeal, by and large, affirmed the majority reasons of the Divisional Court in a short endorsement of the record and I need say nothing more about its reasons, having dealt above with the two points it made, namely, on discretion and on the alleged right to apply anew for a transfer of the Beaney licence.

O'Leary J., speaking also for Craig J., delivered the reasons of the Divisional Court majority. He recited the background events that I have set out above and considered and rejected what he said were the main grounds for judicial review, namely, that the Minister asked himself the wrong question (a euphemism for failure to consider the situation as of May 20, 1977) and that the applicant had not been fairly treated in being precluded from bringing matters up to date. Stress was laid by O'Leary J. on administrative difficulties which would arise if additional evidence was accepted, apparently because other persons would be entitled to be heard and the Minister was entitled to consider it administratively impractical to receive further submissions. I cannot accept this intruded consideration as a ground for refusing judicial review if it should otherwise have been granted.

De plus, puisque l'appelante avait interjeté appel à cette Cour, elle avait le droit de courir le risque de continuer les opérations en vertu du permis de Beaney, en dépit du refus du juge Wilson, de la Cour d'appel, d'ordonner que l'on sursoie à l'exécution de la décision du Ministre, jusqu'à ce que cette Cour se prononce sur le pourvoi. Il y a aussi lieu de rappeler que l'exercice par la Cour divisionnaire ou la Cour d'appel d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard d'une demande de contrôle judiciaire en vertu de *The Judicial Review Procedure Act* n'est pas une cause d'empêchement en cette Cour, celle-ci étant dans la même situation que les deux cours ontariennes à propos de la question de discrétion, compte tenu des égards qu'elle peut leur manifester. Il s'agit d'une affaire qui met en cause le pouvoir discrétionnaire d'une cour et non celui d'un organisme créé par la loi ou d'un tribunal administratif.

J'aborde maintenant les motifs de la Cour divisionnaire, en laquelle le juge Saunders est dissident. La Cour d'appel, dans une courte annotation au dossier, a dans l'ensemble confirmé les motifs que la Cour divisionnaire a rendus à la majorité et je n'ai rien à ajouter à propos de ces motifs puisque j'ai déjà traité des deux points abordés par la Cour, soit le pouvoir discrétionnaire et ce qu'on prétend être le droit de présenter une nouvelle demande de transfert du permis de Beaney.

Le juge O'Leary a rédigé les motifs de la majorité de la Cour divisionnaire auxquels le juge Craig a souscrit. Il relate l'historique des événements que j'ai exposé précédemment puis il examine et rejette ce qu'il a appelé les moyens principaux qui justifieraient l'exercice du contrôle judiciaire, savoir que le Ministre s'est posé la mauvaise question (un euphémisme pour dire qu'il n'a pas tenu compte de la situation en date du 20 mai 1977) et que l'on n'a pas agi équitablement envers la requérante en l'empêchant de mettre sa preuve à jour. Le juge O'Leary a insisté sur les difficultés administratives qu'engendrerait la présentation d'éléments de preuve supplémentaires, parce que, semble-t-il, d'autres personnes auraient droit de se faire entendre et le Ministre pouvait juger peu pratique du point de vue administratif d'entendre d'autres observations. Je ne puis accepter que cette vue

Certainly, I did not understand the Minister's counsel to defend this as a proper consideration. If administrative difficulties are at all relevant here, they would, in my view, go to the arrangements for a hearing to receive additional evidence and not to the substantive question raised by the appellant.

What was also said to be a relevant factor and a defensible position of the Minister was his right to act on the application for a transfer when he did and on the basis of the circumstances existing at the date of the Marrs report. Certainly, I agree that a change of circumstances may be alleged within a month as well as within a longer period and this does not, ordinarily, call for further hearings. As O'Leary J. said, if the Minister had acted promptly he could properly have refused the licence transfer and mere delay could not amount to unfairness against the appellant.

I have already referred to aspects of the Minister's reasons which, in my view, put a different complexion on this case. There is no doubt, as Saunders J. pointed out in his dissent, that the Minister, as a statutory authority, was bound to act fairly in relation to an applicant having an economic stake in his decision. Saunders J. was of the opinion that in view of the long delay of the Minister (indeed, he said the Minister might never have acted if the Ontario Court of Appeal had not quashed the charge against the appellant on February 21, 1977) he should not have ignored the representations of appellant's solicitor and came under a duty to act fairly. In my view, this duty would be met by remitting the matter to the Board for the reception of up-to-date financial material as to the applicant and for the holding of a hearing, to be followed by a report to the Minister. His decision should therefore be quashed for breach of this duty.

importune constitue un motif de refus de contrôle judiciaire, s'il y avait lieu de l'accorder par ailleurs. Je ne comprends certes pas l'avocat du Ministre de la soutenir comme un argument pertinent. Si les difficultés administratives sont pertinentes en l'espèce, elles doivent, à mon avis, porter sur les modalités de l'audition destinée à permettre de recueillir des éléments de preuve supplémentaires et non sur la question de fond soulevée par l'appelante.

On a également dit que le droit du Ministre de se prononcer sur la demande de transfert au moment où il l'a fait et en fonction des circonstances qui prévalaient à la date du rapport de M. Marrs constitue un facteur pertinent et un argument défendable. Je suis certainement d'accord qu'un changement dans la situation peut être invoqué au cours du mois suivant comme au cours d'une plus longue période et, ordinairement, il n'est pas nécessaire pour autant de tenir d'autres audiences. Comme le signale le juge O'Leary, si le Ministre avait agi avec diligence il aurait eu le droit de refuser le transfert du permis et le simple retard ne pourrait équivaloir à une injustice envers l'appelante.

J'ai déjà signalé les aspects des motifs du Ministre qui, à mon avis, donnent une autre couleur à la présente affaire. Il n'y a pas de doute, comme l'a signalé le juge Saunders, dans ses motifs de dissidence, que le Ministre, en tant qu'autorité approbatrice désignée dans la loi, était tenu d'agir équitablement envers un requérant qui avait un intérêt pécuniaire dans sa décision. Le juge Saunders a exprimé l'avis qu'à cause du grand retard du Ministre à agir (le Ministre n'aurait peut-être jamais agi, dit le juge, si la Cour d'appel de l'Ontario n'avait pas annulé le 21 février 1977 l'accusation portée contre l'appelante), ce dernier n'aurait pas dû passer outre aux observations de l'avocat de l'appelante et il avait l'obligation d'agir équitablement. A mon avis, pour remplir cette obligation, il faut renvoyer l'affaire à la Commission pour qu'elle recueille des documents sur la situation financière actuelle de l'appelante et tienne une audience qui sera suivie d'un rapport au Ministre. La décision de ce dernier doit donc être annulée à cause du manquement à cette obligation.

Like Saunders J., I am of the view that the Minister's decision should be set aside, with the result that the temporary licence would be still in effect and would continue in effect until the Minister ruled on the application for transfer. I come to this conclusion on the particular facts of this case and rest it on the very reasons the Minister gave for refusing a transfer, reasons which, on their face, are untenable. He himself brought the case forward to May 20, 1977, making that a relevant date as of which to assess the appellant's financial stability, and he cannot now restore or rest on the position as it stood on June 29, 1973. This is enough to make his decision vulnerable but I also find support for vacating it in the fact that there appears to be an error on a critical point, namely, whether, despite financial difficulty, Beaney was still operating when the agreement of purchase was made and when the application for a transfer of the licence was made.

The judgment of the House of Lords in *Secretary of State for Education and Science v. Metropolitan Borough of Tameside*² is of relevance here. Among the issues in that case, which concerned the interaction of local and ministerial authority in respect of educational administration, was whether the judgment of the Secretary of State, resulting in a direction that a certain scheme be implemented, was challengeable where, pursuant to the governing statute, he determined that he was satisfied that the local authority was acting unreasonably. It is enough to quote from Lord Wilberforce, as follows (at pp. 681-82):

The section is framed in a 'subjective' form—if the Secretary of State 'is satisfied'. This form of section is quite well known, and at first sight might seem to exclude judicial review. Sections in this form may, no doubt, exclude judicial review on what is or has become a matter of pure judgment. But I do not think that they go further than that. If a judgment requires, before it can be made, the existence of some facts, then, although the evaluation of those facts is for the Secretary of State alone, the court must enquire whether those facts exist, and have been taken into account, whether the judgment

Comme le juge Saunders, je suis d'avis d'infirmier la décision du Ministre ce qui aura comme conséquence que le permis temporaire sera encore valide et continuera de l'être jusqu'à ce que le Ministre se prononce sur la demande de transfert. J'arrive à cette conclusion vu les faits particuliers de l'espèce et la fonde sur les motifs mêmes que le Ministre a donnés pour refuser le transfert et qui, sont à la lecture, insoutenables. Il a lui-même reporté l'affaire au 20 mai 1977, en faisant de cette époque la date à laquelle il fallait évaluer la stabilité financière de l'appelante; il ne peut maintenant s'en tenir ou se référer à la situation telle qu'elle existait le 29 juin 1973. Cela suffit à rendre sa décision attaquable, mais je trouve aussi un motif de l'annuler parce qu'une erreur ressort sur un point essentiel, soit celui de savoir si, en dépit de ses difficultés financières, Beaney était encore en exploitation au moment de la conclusion de l'entente et à celui de la demande de transfert de permis.

L'arrêt de la Chambre des lords *Secretary of State for Education and Science v. Metropolitan Borough of Tameside*² est pertinent sur ce point. Au nombre des questions soulevées par cette affaire, qui porte sur l'interaction entre le pouvoir local et le pouvoir du ministère quant à l'administration des établissements d'enseignement, il y avait celle de savoir si la décision du Secrétaire d'État, qui comportait l'ordre de mettre en œuvre un certain plan d'action, pouvait être contestée quand, en vertu de la loi applicable, il avait statué qu'il était convaincu que l'autorité locale agissait de façon déraisonnable. Il suffit de citer le passage suivant des motifs de lord Wilberforce (aux pp. 681 et 682):

[TRADUCTION] L'article est rédigé sous une forme subjective—si le Secrétaire d'État est convaincu. Ce type d'article est très courant et semble, à première vue, exclure tout contrôle judiciaire. Des articles de ce genre peuvent fort bien exclure tout contrôle judiciaire sur ce qui est ou est devenu une pure question de jugement. Mais je ne crois pas qu'ils aillent plus loin. Si, pour être formé, un jugement exige que certains faits existent, alors même si l'appréciation de ces faits doit être laissée au Secrétaire d'État, la cour doit vérifier si ces faits existent et s'ils ont été pris en considération, s'il a rendu

² [1976] 3 All E.R. 665.

² [1976] 3 All E.R. 665.

has been made on a proper self direction as to those facts, whether the judgment has not been made on other facts which ought not to have been taken into account. If these requirements are not met, then the exercise of judgment, however bona fide it may be, becomes capable of challenge: see *Secretary of State for Employment v. Associated Society of Locomotive Engineers' and Firemen (No 2)* [[1972] 2 All E.R. 949 at 967, [1972] 2 Q.B. 455 at 493], per Lord Denning MR.

There is one further point that I wish to address, one that I mentioned earlier. There was, as I then noted, a strong assertion by counsel for the Minister that the appellant's delay in seeking judicial review was a ground for denying it. The delay was from July 29, 1977 when the appellant's solicitor wrote his second letter to the Minister, to April 28, 1978. In that letter he asked for a reply which did not come. Considering the Minister's own delay, I would not rule out relief in a plainly meritorious case merely because of the delay of perhaps some nine months.

The appeal is therefore allowed and the Minister's decision is quashed. The appellant is entitled to costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Campbell, Godfrey and Lewtas, Toronto.

Solicitor for the respondent: Julian Polika, Toronto.

ce jugement après s'être posé les bonnes questions quant à ces faits, si le jugement n'a pas été rendu en fonction d'autres faits qui n'auraient pas dû entrer en ligne de compte. Si ces conditions ne sont pas remplies, la formation du jugement peut être contestée, quelle que soit la bonne foi qu'on y ait mise. Voir: *Secretary of State for Employment v. Associated Society of Locomotive Engineers' and Firemen (N° 2)* [[1972] 2 All E.R. 949 at 967, [1972] 2 Q.B. 455 at 493], lord Denning, M.R.

Il y a un autre point que je veux aborder, l'un de ceux dont j'ai déjà parlé. L'avocat du Ministre a, je l'ai déjà signalé, affirmé avec vigueur que le retard de l'appelante à demander le contrôle judiciaire constituait un motif de le refuser. Il s'agit de la période du 29 juillet 1977, lorsque l'avocat de l'appelante a expédié sa seconde lettre au Ministre, au 28 avril 1978. Dans sa lettre il demande une réponse qui n'a pas été donnée. Compte tenu du retard du Ministre lui-même, je ne refuserai pas un redressement, dans une affaire qui le justifie, seulement en raison d'un retard d'environ neuf mois.

En conséquence, le pourvoi est accueilli et la décision du Ministre est annulée. L'appelante a droit à ses dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Campbell, Godfrey et Lewtas, Toronto.

Procureur de l'intimé: Julian Polika, Toronto.